

การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนสู่การปฏิบัติ

นางสาวพัชรินทร์ อิมพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PRESSURING FOR COMMUNITY RADIO POLICY AND ITS IMPLEMENTATION

Miss Patcharin Imphan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

492084

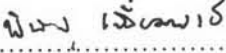
หัวข้อวิทยานิพนธ์  
โดย  
สาขาวิชา  
อาจารย์ที่ปรึกษา

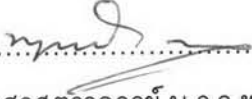
การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนสู่การปฏิบัติ  
นางสาวพัชรินทร์ อิมพันธ์  
การปกครอง  
รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

  
..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์)

พัชรินทร์ อิมพันธ์ : การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนสู่การปฏิบัติ. (PRESSURING FOR COMMUNITY RADIO POLICY AND ITS IMPLEMENTATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ม.ร.ว.พฤษทิสาณ ชุมพล, 196 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้ ศึกษากระบวนการของเกิดกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนในประเทศไทย วิธีการของกลุ่มในการผลักดันให้เกิดนโยบายวิทยุชุมชนและให้มีการนำไปสู่การปฏิบัติ อีกทั้งปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายและนโยบายของรัฐที่มีผลต่อการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการพรรณนาและวิเคราะห์ข้อมูล ที่ได้มาจากการสำรวจและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวิทยุชุมชน และการสัมภาษณ์ตัวแทนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนภาคประชาชน

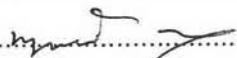
การวิจัยพบตามสมมติฐานว่าโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 40 ให้แบ่งการถือครองคลื่นความถี่ออกเป็น 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ภาคประชาชนจึงมุ่งกระทำการให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนเกิดขึ้นจริง นับเป็นการท้าทายอำนาจรัฐบาลที่มีแนวทางการจัดทำวิทยุชุมชนที่มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับเนื้อหาเท่านั้น องค์กรภาคประชาชนจึงรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน 3 กลุ่ม เพื่อผลักดันนโยบายรองรับสิทธิการดำเนินการวิทยุชุมชนภาคประชาชน คณะกรรมการณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ และสถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชนมีลักษณะเป็นกลุ่มทัศนคติที่เป็นองค์กรประชาสังคม ซึ่งดำเนินการทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติมีลักษณะเป็นทั้งกลุ่มผลประโยชน์ที่คำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มและกลุ่มทัศนคติด้วย ทำให้การเคลื่อนไหวต้องอาศัยความร่วมมือกับอีกสององค์กร เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นองค์กรประชาสังคมมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของกลุ่มตน

นอกจากนี้ พบว่าในกระบวนการผลักดันนโยบาย กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมีฐานะเป็นกลุ่มวงนอก ทำให้ต้องใช้วิธีการผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อม การกระทำทางตรง รวมถึงการสร้างเครือข่าย เพื่อเปิดช่องทางและสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐ ยังผลให้กลุ่มกลายเป็นกลุ่มวงในได้ชั่วขณะในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย แต่เนื่องจากรัฐบาลและหน่วยราชการคือกรมประชาสัมพันธ์มีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันในเรื่องวิทยุชุมชน ในขั้นตอนการปฏิบัตินโยบายจึงบิดเบือนนโยบายวิทยุชุมชนไปในแนวทางที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ ด้วยปฏิบัติการตีกรอบการดำเนินการสถานีวิทยุชุมชนภาคประชาชน และกีดกันกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนออกจากกระบวนการนโยบาย จนกลายเป็นกลุ่มวงนอกอีกครั้ง และไม่สามารถต่อรองให้มีการนำนโยบายวิทยุชุมชน ไปสู่การปฏิบัติตามความต้องการของกลุ่มได้

ภาควิชา.....การปกครอง.....

ลายมือชื่อนิติ.....พัชรินทร์ อิมพันธ์.....

สาขาวิชา.....การปกครอง.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..........

ปีการศึกษา.....2549.....

# # 4681139624 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: PRESSURE GROUP / COMMUNITY RADIO / POLICY / IMPLEMENTATION

PATCHARIN IMPHAN : PRESSURING FOR COMMUNITY RADIO POLICY AND ITS IMPLEMENTATION. THESIS ADVISOR : Assoc.Prof.M.R.PRUDHISAN JUMBALA, 196 pp.

The Thesis studied The formation of community radio pressure groups in Thailand, their strategies in pressuring for community radio policy and its implementation and the legal problems and policy impediments put in their way. It analytically described the process based on evidence from documentary research and depth interviews of the group's representatives.

The findings confirmed the hypothesis that since Article 40 of the 1997 Constitution and the accompanying law stipulated that 20% of radio frequencies be allocated to the people sector. The latter thus moved to ensure the realization of people sector community radio. However, the state was more inclined to allow only public participation in the production of programs rather than the actual running the stations. Three organizations for community radio thus coalesced to pressure for a policy that confirmed rights to operate people sector community radio. In this, the Campaign for Popular Media Reform and the Civic Media Development Institute performed roles as attitude groups or civil society organizations for the public interest. The Federation of Community Radios of Thailand performed roles as both a sectional interest group and an attitude group. Thus, in its pressuring activities, it had to seek the cooperation of the other two organizations so as to project an image of itself as a civil society organization.

In the policy process, the community radio pressure groups as outsider groups and had to use direct and indirect lobbying, direct action as well as networking, to gain access to the policy process and to increase their bargaining power vis-à-vis the state. This made possible their erstwhile inclusion as insider groups in the policy-making stage. However, in the policy implementation stage, the Thaksin government and the Public Relations Department departed from the policy favourable to the groups so as to serve their complementary interests with measures to rein in community radio stations. The pressure groups thus became outsider groups once again and could no longer bargain successfully for the implementation of community radio policy in a way consistent with their objectives.

Department.....Government .....Student's signature. Patcharin Imphan  
Field of study.....Government.....Advisor's signature. P.I.U.  
Academic year.....2006.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของรองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษวิศาล ชุมพล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ในการศึกษาค้นคว้ามาโดยตลอด รวมถึงมีความเข้าใจและห่วงใยในตัวผู้วิจัยเป็นอย่างดี ตลอดจนผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ ที่ได้สละเวลาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ซึ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์กับการศึกษาอย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไทรรัตน์ และคุณวิเชียร กุตตวัส ที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลเป็นอย่างดี รวมถึงคุณภัทรา บุรารักษ์ (พี่แนน) นิสิตปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เอื้อเฟื้อข้อมูลทางเอกสารให้กับผู้วิจัยด้วย

ท้ายที่สุดนี้ ขอขอบคุณกำลังใจจากทุกคนในครอบครัวอ้อมพันธ์ โดยเฉพาะพ่อกับแม่ที่เชื่อมั่นในตัวลูกคนนี้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ไปได้ด้วยดี พี่แอนและน้องแอลที่อยู่เคียงข้างในยามท้อแท้ และเผชิญกับปัญหาต่างๆ เสมอ คุณยายที่ทำได้ทุกอย่างเพื่อหลาน น้ำป้อม น้ำจิต และญาติพี่น้องทุกคนที่คอยเป็นกำลังใจให้ เพื่อนร่วมรุ่นทั้ง 9 คน ที่เป็นทั้งมิตรแท้และมิตรเทียม ซึ่งได้ให้ประสบการณ์หลายๆ อย่างกับผู้วิจัย ขอขอบคุณคุณสุและคุณเพื่อนสำหรับความมีน้ำใจที่ให้กับ พี่กิ้งที่ให้คำปรึกษาทางวิชาการ รวมถึงมุก ตึก ชู ที่ดูแลกันตลอดและเพื่อนๆ อีกหลายคนที่ไม่ได้เอ่ยนาม ตลอดจนกัลยาณมิตรที่ไม่ได้เอ่ยนามในที่นี้ ซึ่งให้กำลังใจและความห่วงใยเสมอมา

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามในการวิจัย.....	8
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
สมมติฐานในการวิจัย.....	8
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	9
ขอบเขตของการวิจัย.....	9
วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย.....	10
2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
แนวคิดเรื่องสื่อภาคประชาชน.....	12
แนวคิดเรื่ององค์กรประชาสังคม.....	15
แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน.....	17
แนวคิดเรื่องการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์และแนวคิดเครือข่าย.....	21
แนวคิดกระบวนการนโยบาย.....	26
งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	36
3 กระบวนการเกิดกลุ่มผลักดันเรื่องวิฑูรชน.....	44
3.1 แนวคิดการปฏิรูปสื่อของภาคประชาชนภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 อันนำไปสู่บทบัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	44

3.2 การเคลื่อนไหวผลักดันของภาคประชาชน ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ.2543.....	51
3.3 การเกิดขึ้นของวิทยุชุมชน ในฐานะสื่อภาคประชาชน.....	60
3.4 กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน.....	72
3.4.1 สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน.....	73
3.4.2 คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ.....	78
3.4.3 สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ.....	82
4 การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนตามแนวคิดของภาคประชาชนไปสู่การปฏิบัติ.....	89
4.1 มติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545: มาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจูงจูงปฏิบัติการ เรียนรู้วิทยุชุมชน.....	90
4.2 มติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546: โครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรม ประชาสัมพันธ์.....	106
4.3 มติคณะรัฐมนตรี 16 สิงหาคม 2548: แนวทางแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชน.....	116
5 การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนสู่การปฏิบัติ.....	135
5.1 แรงจูงใจในการเข้าร่วมกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน.....	135
5.2 อำนาจและการใช้อำนาจระหว่างกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนกับภาครัฐ ในกระบวนการ นโยบาย.....	144
5.3 นโยบายวิทยุชุมชนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนกับการไม่นำไปปฏิบัติ โดยภาครัฐ.....	168
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	176
รายการอ้างอิง.....	188
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	196