

ประชาสังคมและการผลักดันนโยบายในประเทศไทย: บทบาทของการร่วมกันผลักดัน  
การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2533 - 2543



นาย ร็อบบี้ สจ๊วต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาไทยศึกษา

คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN: 974-17-0101-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CIVIL SOCIETY AND POLICY ADVOCACY IN THAILAND: THE ROLE  
OF ADVOCACY COALITIONS IN THE ESTABLISHMENT OF THE  
NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION, 1990-2000**

Mr. Robb Stewart

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in Thai Studies  
Thai Studies Programme  
Faculty of Arts  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2001  
ISBN: 974-17-0101-2  
Copyright of Chulalongkorn University

19 ธ.ค. 2546

I 204 33104

Thesis Title            CIVIL SOCIETY AND POLICY ADVOCACY IN  
                                 THAILAND: THE ROLE OF ADVOCACY COALITIONS IN  
                                 THE ESTABLISHMENT OF THE NATIONAL HUMAN  
                                 RIGHTS COMMISSION, 1990-2000

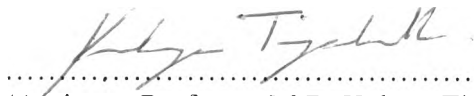
By                            Mr. Robb Stewart

Field of Study            Thai Studies

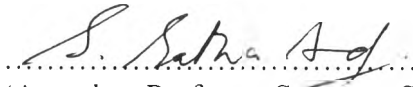
Thesis Advisor         Mr. Somchai Homlaor

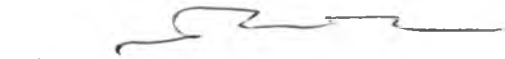
---


Accepted by the Faculty of Arts, Chulalongkorn University in Partial Fulfillment of  
the Requirements for the Master's Degree

  
.....Dean of Faculty of Arts  
(Assistant Professor M.R. Kalaya Tingsabadh, PhD)

Thesis Committee

  
.....Chair  
(Associate Professor Suwanna Satha-anand, PhD)

  
.....Advisor  
(Mr. Somchai Homlaor)

  
.....Committee Member  
(Associate Professor Mark Tamthai, PhD)

ร็อบบี้ สจ๊วต: ประชาสังคมและการผลักดันนโยบายในประเทศไทย: บทบาทของการร่วมกันผลักดันการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2533 - 2543. (CIVIL SOCIETY AND POLICY ADVOCACY IN THAILAND: THE ROLE OF ADVOCACY COALITIONS IN THE ESTABLISHMENT OF THE NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION, 1990-2000.) อ. ที่ปรึกษา: นายสมชาย หอมลออ. 217 หน้า. ISBN: 974-17-0101-2

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาพัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทยและมุ่งอธิบายบทบาทของการร่วมกันผลักดันนโยบายสาธารณะเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ.2533–2543 โดยใช้กรอบทฤษฎีว่าด้วยการร่วมกันผลักดันของ ซาบาทีเยร์ (Sabatier) และ เจงกินส์ - สมิธ (Jenkins-Smith) เป็นแนวคิดสำคัญ สมมุติฐานของงานวิจัยนี้คือ การอ้างว่าความสำเร็จของการผลักดันให้มีมาตราในรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากกลุ่มประชาสังคมที่มีพลังอำนาจเข้มแข็ง เป็นการประมาณการระดับวุฒิภาวะ ประสิทธิภาพ และผลงานด้านนโยบายสาธารณะของกลุ่มประชาสังคมสูงเกินความจริง ทั้งที่จริงแล้ว การผลักดันนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นและถูกควบคุมโดยชนชั้นนำระดับปัญญาชนในสังคมเมือง

จากการศึกษาสามารถบ่งชี้พัฒนาการของการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เป็นสามระยะคือ 1) ก่อน ปี 2535 เป็นช่วงที่แทบจะไม่มีนโยบายของรัฐเรื่องสิทธิมนุษยชน และเกิดความไม่สงบขึ้นในสังคม 2) พ.ศ. 2535-2540 เป็นช่วงเวลาของการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญ 3) พ.ศ. 2540-2543 มีการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ช่วงระยะเวลาทั้งสามนี้ผู้วิจัยพบว่าความเชื่อของการร่วมกันผลักดัน แบ่งได้เป็นสองระบบใหญ่ ได้แก่ ระบบย่อยของนโยบายการปฏิรูปการเมือง และระบบย่อยของนโยบายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่แยกขายออกมาภายหลังจากระบบย่อยของนโยบายการปฏิรูปการเมือง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่าความร่วมมือการผลักดันซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านการปฏิรูปการเมืองและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีความเชื่อที่คลอเคลียระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับสมมุติฐานของ ซาบาทีเยร์ และ เจงกินส์ - สมิธ

แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประสบความสำเร็จในด้านนโยบายสาธารณะ การมีสภาร่างรัฐธรรมนูญและวิกฤติเศรษฐกิจ ส่งผลให้กลุ่มประชาสังคมใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและระบบคณะกรรมการรัฐสภาเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการกำหนดนโยบาย การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแทบจะเกิดจากกลอุบายมากกว่าความสำเร็จในการรณรงค์ของกลุ่มประชาสังคมในการเปลี่ยนความคิดของชนชั้นนำ การผลักดันโดยใช้ผลงานวิจัยเชิงนโยบายไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของนโยบายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้ยืนยันสมมุติฐานว่า กลุ่มประชาสังคมขาดประสิทธิภาพและไม่แตกต่างไปจากรูปแบบของชนชั้นนำในเมืองในสังคมไทยทั่วไป

หลักสูตร ไทยศึกษา  
สาขาวิชา ไทยศึกษา  
ปีการศึกษา 2544

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

#4180805222: MAJOR: THAI STUDIES

KEYWORDS: CIVIL SOCIETY / POLICY STUDIES / HUMAN RIGHTS /  
ADVOCACY / THAILAND

ROBB STEWART: CIVIL SOCIETY AND POLICY ADVOCACY IN  
THAILAND: THE ROLE OF ADVOCACY COALITIONS IN THE  
ESTABLISHMENT OF THE NATIONAL HUMAN RIGHTS  
COMMISSION, 1990-2000. THESIS ADVISOR: MR. SOMCHAI  
HOMLAOR, 217 pp. ISBN: 974-17-0101-2

This study analyses the emerging civil society in Thailand and seeks to explain the role of advocacy coalitions in the public policy debate surrounding the establishment of the National Human Rights Commission during the period of 1990-2000. The Advocacy Coalition Framework of Sabatier and Jenkins-Smith serves as the theoretical basis of the analysis. It is hypothesised that to attribute the success of the inclusion of constitutional provisions for a National Human Rights Commission to a strong and powerful civil society coalition would be to overestimate the level of maturity, efficacy and public policy advocacy performance of these coalitions. Not only is human rights policy advocacy in Thailand in its infancy, but it is also heavily controlled by an urban, intellectual elite.

Results showed the development of human rights policy through three key periods: prior to 1992 a period of almost complete absence of government policy on human rights and social unrest, 1992-1997 the period of political reform constitution drafting and 1997-2000 the period of drafting the organic law on the National Human Rights Commission. The study identified two major policy subsystems, namely the political reform subsystem, and the National Human Rights Commission subsystem which developed out of the first. True to the hypothesis of Sabatier and Jenkins-Smith, the coalitions both for and against political reform and the National Human Rights Commission showed remarkable consistency over time.


The study found that although the National Human Rights Commission was successfully included in the 1997 Constitution, it cannot be considered a public policy victory. The unique situation of the Constitutional Drafting Assembly and the 1997 economic crisis allowed civil society actors to manipulate personal contacts and the parliamentary committee system to secure a place at the bargaining table. The establishment of the National Human Rights Commission was secured almost by a 'technicality' rather than as a result of a successful campaign which fundamentally changed the belief systems of the dominant elite leadership. Policy-oriented learning was not a significant factor in affecting policy change. The results confirm the hypothesis of inexperienced civil society groups which mirror dominant urban-elite patterns in Thai society.

Programme Thai Studies

Signature of Student 

Major Thai Studies

Academic Year 2001

Signature of Advisor 

## ACKNOWLEDGEMENT

There are many people who I would like to thank, for without them, this thesis might not have been completed. Thank you to Ajaan Somchai Homlaor, for his assistance and advice and commitment to human rights in Thailand and the region; Ajaan Sunait Chutitaranond and his staff for their dedication to Thai Studies; Ajaan Suwanna Satha-Anand, who always believed in me and pushed me to excel academically; the Asia Foundation (Thailand), for their professional service and valuable documents; Ajaan Sriprapa Petcharamesree of Mahidol University and Khun Sarawut Pratoomraj of CCHROT for their insights.

Thank you to Peerapat Yangklang, for his invaluable assistance in sifting a mountain of legislative and drafting assembly minutes; Sirin Jaitieng, for being my closest and dearest friend and Narodom Muangsomboon, for supporting me and enduring my constant complaining.

And last, but not least, to Supanee Khonboonnak, my dear roommate and sister for encouraging me, preparing countless meals, and always being there for me.

In Canada, I would like to thank my dear friend Bob Milne for his incredible friendship, support and much valued advice. Finally, thanks to my family for their love and understanding and letting me pursue my dream of continuing my studies in Thailand.

I dedicate this thesis to all the Thai human rights activists who struggle daily against misunderstanding, state interference and public apathy to bring justice and the full realisation of human dignity to the people of this wonderful country, my second home.

## TABLE OF CONTENTS

<b>THAI ABSTRACT .....</b>	<b>IV</b>
<b>ENGLISH ABSTRACT .....</b>	<b>V</b>
<b>ACKNOWLEDGEMENT .....</b>	<b>VI</b>
<b>TABLE OF CONTENTS .....</b>	<b>VII</b>
<b>LIST OF FIGURES .....</b>	<b>IX</b>
<b>LIST OF TABLES .....</b>	<b>IX</b>
<b>CHAPTER 1 INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<i>1.1 Background to the Question.....</i>	<i>1</i>
<i>1.2 Research Question .....</i>	<i>4</i>
<i>1.3 Purpose of the Research .....</i>	<i>4</i>
<i>1.4 Hypothesis.....</i>	<i>4</i>
<i>1.5 Scope of Research.....</i>	<i>5</i>
<i>1.6 Methodology.....</i>	<i>6</i>
<i>1.7 Theoretical and Analytical Framework .....</i>	<i>7</i>
<i>1.8 Usefulness of Research .....</i>	<i>9</i>
<b>CHAPTER 2 FUNDAMENTAL CONCEPTS AND THEORETICAL FRAMEWORK.....</b>	<b>10</b>
<i>2.1 The Advocacy Coalition Framework .....</i>	<i>12</i>
<i>2.2 Civil Society.....</i>	<i>21</i>
<i>2.3 Advocacy.....</i>	<i>33</i>
<b>CHAPTER 3 THE SOCIAL AND POLITICAL HUMAN RIGHTS ENVIRONMENT.....</b>	<b>36</b>
<i>3.1 Buddhism and Human Rights.....</i>	<i>36</i>
<i>3.2 'Asian values' and Human Rights.....</i>	<i>59</i>
<i>3.3 The Media and Human Rights .....</i>	<i>67</i>

3.4	<i>Politics, Elites and Human Rights</i> .....	92
<b>CHAPTER 4 MECHANISMS FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS.....98</b>		
4.1	<i>National Mechanisms</i> .....	99
4.2	<i>Pre-Constitutional (1997) Mechanisms in Thailand</i> .....	107
4.3	<i>Human Rights in the 1997 Thai Constitution</i> .....	109
4.4	<i>National Human Rights Commission Act (1999)</i> .....	113
<b>CHAPTER 5 THE ROLE OF ADVOCACY COALITIONS IN THE ESTABLISHMENT OF THE NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION OF THAILAND.....116</b>		
5.1	<i>The Stable Parameters of the Human Rights Policy Subsystem in Thailand</i> .....	117
5.2	<i>Policy Change in Thai Human Rights since 1986</i> .....	125
5.3	<i>Advocacy Coalition Approach to Policy Change</i> .....	147
5.4	<i>Evaluation of Advocacy Strategies</i> .....	166
<b>CHAPTER 6 CONCLUSION.....177</b>		
<b>REFERENCES .....189</b>		
<b>APPENDICES.....198</b>		
	<i>National Human Rights Commission Act B.E. 2542 (1999)</i> .....	198
	<i>Principles Relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)</i> .....	213
	<i>Interview Guideline Questions</i> .....	216
<b>BIOGRAPHY .....217</b>		



## LIST OF FIGURES

FIGURE 1 -- STRUCTURE OF BELIEF SYSTEMS OF POLICY ELITES.....	16
FIGURE 2 -- DIAGRAM OF THE ADVOCACY COALITION FRAMEWORK .....	18

## LIST OF TABLES

TABLE 1 -- OWNERSHIP OF THAI RADIO FREQUENCIES BY STATE AGENCIES.....	77
TABLE 2 -- ADVOCACY COALITIONS IN POLITICAL REFORM AND HUMAN RIGHTS .....	141
TABLE 3 -- CHRONOLOGY OF EVENTS LEADING TO PASSAGE OF NHRC ACT, 1999.....	142