

เศรษฐศาสตร์การเมืองของสื่อสารมวลชน :
ศึกษากรณีการจัดสรรคลื่นวิทยุระบบ เอฟ.เอ็ม. หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540

นายธนกร ศรีสุขใส

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต .

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ISBN 974-14-2540-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POLITICAL ECONOMY OF MASS COMMUNICATION : CASE STUDY OF FM RADIO
FREQUENCY ALLOCATION AFTER THE PROMULGATION OF CONSTITUTION B.E. 2540

Dhanakorn Srisooksai

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

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

ISBN 974-14-2540-6

Copyright Chulalongkorn University

492240

ธนกร ศรีสุขใส : เศรษฐศาสตร์การเมืองของสื่อสารมวลชน : ศึกษากรณีการจัดสรร
คลื่นวิทยุ ระบบเอฟ.เอ็ม. หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ,POLITICAL ECONOMY OF
MASS COMMUNICATION : CASE STUDY OF FM RADIO FREQUENCY ALLOCATION
AFTER THE PROMULGATION OF CONSTITUTION B.E. 2540

อ. ที่ปริกษา รศ. ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 159 หน้า . ISBN 974-14-2540-6

การศึกษาเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองของสื่อสารมวลชน : ศึกษากรณีการจัดสรรคลื่นวิทยุ ระบบเอฟ.เอ็ม. หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่หรือ กสช.และปฏิกริยาของเจ้าของคลื่นความถี่เดิม โดยทำการเจาะลึกถึงการค้าดำเนินการในการจัดสรรคลื่นความถี่และการรักษาไว้ซึ่ง “ความเป็นเจ้าของ” คลื่นความถี่ รูปแบบการให้สัมปทานหรือให้เช่าสถานีวิทยุ การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในการเช่าหรือรับสัมปทานสถานีวิทยุและโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือเช่าสถานีวิทยุกับหน่วยงานของรัฐในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง การต่อสู้แข่งขันระหว่างเอกชนด้วยกันเอง รวมถึงตลอดถึงผลกระทบที่มีต่อคุณภาพของการผลิตรายการ และการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนและสื่อทางเลือกและทิศทางของการปฏิรูปสื่อที่เกิดขึ้นว่าสอดคล้องหรือขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้ “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” อย่างไร

โดยมีขอบเขตในการศึกษา คือ ขอบเขตด้านเนื้อหาได้ทำการ ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบสื่อสารมวลชนและการจัดสรรคลื่นความถี่ในช่วงระยะเวลาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย ศึกษาสถานีวิทยุระบบ เอฟ.เอ็ม ในสังกัดกระทรวงกลาโหม(เฉพาะกองบัญชาการทหารสูงสุดและกองทัพบก) และองค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย(อ.ส.ม.ท.) และในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน (2549) ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งเก็บข้อมูลจากการค้นคว้าข้อมูลต่างๆจากเอกสารประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก และการวิเคราะห์ตีความด้วยกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

ผลการศึกษาพบว่าหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบสื่อสารมวลชนครั้งสำคัญ นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงจากระบบที่รัฐเป็นเจ้าของคลื่นความถี่วิทยุไปสู่ การจัดสรรคลื่นใหม่โดยองค์กรอิสระ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ก็ยังเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น ยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะผู้มีส่วนได้เสียและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคงพยายามที่จะเข้าไปแทรกแซงกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระ จนกระทั่งองค์กรอิสระไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่า ภายในห้วงระยะเวลาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเดิมได้นำคลื่นความถี่มาจัดสรรในรูปของสัมปทานระยะสั้นไม่เกิน 2 ปีแต่กลับแสวงหาผลประโยชน์ทั้งจากในระบบและนอกระบบมากขึ้น อันเป็นผลมาจากตลาดของธุรกิจคลื่นความถี่วิทยุเติบโตขึ้นอย่างมาก ก่อให้เกิดสภาพการแข่งขันกันที่รุนแรงในกลุ่มผู้ประกอบการ แม้ว่าในที่สุดแล้ว ผู้ประกอบการเองก็แทบจะอยู่ไม่ได้ และจากสภาพการดังกล่าว ทำให้คุณภาพของการผลิตรายการลดลง รายการประเภทข่าวและสาระลดเวลาในการนำเสนอเนื้อหาสาระในรายการลดลง ขณะที่แนวคิดเรื่องสื่อสาธารณะก็ถูกนำมาเป็นเครื่องมือของกลุ่มธุรกิจมากกว่าการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

ในช่วงสุดท้ายของการวิเคราะห์ ผู้ศึกษาเห็นว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการจัดสรรคลื่นความถี่ตุครรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นภาพสะท้อนของระบบธุรกิจการเมือง และการทับซ้อนเรื่องผลประโยชน์ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรเท่าที่การสรรหาองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ยังคงถูกแทรกแซงจากฝ่ายเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อันเป็นผลให้องค์กรจัดสรรฯไม่อาจเกิดขึ้นมาทำหน้าที่ได้ และ/หรือ แม้จะเกิดขึ้นได้ก็อาจไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่ามีความจำเป็นที่จะต้องผลักดันการปฏิรูปการเมืองให้เกิดขึ้นพร้อมๆกับการปฏิรูปสื่อ เพื่อให้การจัดสรรคลื่นความถี่เป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง

ลายมือชื่อนิติติ

ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

458 85150 29 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD : POLITICAL ECONOMY / FM RADIO FREQUENCY ALLOCATION

DHANAKORN SRISOOKSAI : POLITICAL ECONOMY OF MASS COMMUNICATION : CASE STUDY OF FM RADIO FREQUENCY ALLOCATION AFTER THE PROMULGATION OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2540 • THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. NARONG PETCHPRASERT, Ph.D., 159 pp. ISBN 974-14-2540-6

This study on "Political Economy of Mass Communication: Case Study of FM Radio Frequency Allocation After the Promulgation of the Constitution, B.E. 2540 (1997)" aims to examine structural changes transpiring in the mass communication system, in particular, in regard to procedures in establishing a frequency-allocation agency or the National Broadcasting and Television Board (NBTB) and reactions of original frequency owners. Particular emphasis of the study is placed on the allocation of frequencies and retention of "ownership" in frequencies, forms of concessions or rental of radio broadcasting stations, remuneration for rental or concessions of radio stations, patterns of relationship on the part of private individuals taking concessions or rental of radio stations from State agencies in the transitional period of these structural changes, competition among individual entrepreneurs, impacts on the quality of programme production, emergence of community radio broadcasting as well as alternative media, and directions for media reform. All this is explored in the light of consistency or inconsistency with the spirit of the Constitution which seeks to ensure that "frequencies are national communication resources for public interest".

As far as the scope of the study is concerned, its content is limited to the investigation of structural changes in mass communication systems and the allocation of frequencies subsequent to the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997). Target groups embraced by this study are FM radio broadcasting stations affiliated to the Ministry of Defense (Office of the Supreme Commander and the Royal Thai Army) and the Mass Communication Organization of Thailand and those in Bangkok and Greater Bangkok areas existing since the promulgation of the Constitution up to present (2006). This study takes the form of qualitative research in respect of which data, collected from documents as well as in-depth interviews, are analyzed in the dimension of political economy.

The study reveals that the promulgation of the Constitution of 1997 has posed crucial impacts on structural transformation of mass communication – a shift from the state monopoly of radio frequencies into a regime under which frequencies are to be allocated by an independent agency. However, this revolution is witnessed only in the black letter of the Constitution rather than materialized in a practical sense, simply because attempts have been made by interested persons as well as agencies concerned to intervene in the selection of persons to be sitting on the contemplated independent agency such that the said body has failed to be formed. It is further found that during the transitory period state agencies originally owning frequencies have taken steps in allocating those frequencies by way of short-term concession for a duration not exceeding 2 years. Indeed, significant expansion of the radio-frequency business has led to exploitation of frequencies in both legitimate and illegitimate ways. Severe competition in this line of business gives rise to operators' attempts to survive through varying means having adverse effects on the quality of programmes produced. Notably, news and knowledge-based programmes have suffered reduction both in content concentration and in the broadcast time. The 'public media' philosophy has thus far been invoked by influential business groups mainly to serve their business benefits rather than actual public interests.

In the final part of this study, it is pointed out by the author that the problematic predicament in the allocation of frequencies under the Constitution of 1997 profoundly reflects political business and conflict of interests. As long as the selection process in relation to the frequency-allocation agency remains interfered by political and business groups, such a body can hardly come into existence or, even if eventually formed, will remain far from a real status of independence. It is, therefore, recommended by the author that political reform be put forth together with media reform so as to effectuate allocation of frequencies in accordance with the spirits of the Constitution.

Department : Political Economy

Academic Year : 2006

Student's Signature _____

Advisor's Signature _____

กิตติกรรมประกาศ

เมื่อคุณพิพัฒน์ ชนะสงคราม มาชวนเรียนเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในขณะที่นั้นข้าพเจ้ายังไม่แน่ใจว่าคิดถูกหรือผิด เพราะขณะนั้นคิดว่า หลักสูตรนี้แม้ว่าจะเป็นหลักสูตรที่น่าสนใจมากๆ แต่ก็สามารถเรียนรู้ด้วยตนเอง หาหนังสือมาอ่านเองได้ อีกทั้งตัวเองก็มีภาระที่ต้องทำมากมาย

แต่เมื่อเวลาผ่านไปจนถึงวินาทีที่ต้องมาเขียนคำขอบคุณ อันเป็นสัญลักษณ์ว่าข้าพเจ้ากำลังจะสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทอีกสาขาหนึ่ง ความเป็นมหาบัณฑิตด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ทำให้ข้าพเจ้ารู้สึกตื่นเต้นดีใจได้ไม่น้อย ด้วยเหตุนี้ บุคคลแรกที่ข้าพเจ้าจะต้องกล่าวคำขอบคุณอย่างจริงจังคือ คุณพิพัฒน์ ชนะสงคราม

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ทั้งหมดฉบับนี้ คงจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากปราศจาก รศ.ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ คนที่ข้าพเจ้าถือว่าเป็นมากกว่าอาจารย์หรืออาจารย์ที่ปรึกษา หากกล่าวโดยส่วนตัว อาจารย์ณรงค์นอกจากจะเป็นครูและอาจารย์ที่ดูแลเอาใจใส่อย่างดียิ่งต่อศิษย์แล้ว ยังเป็นเหมือนพี่ เป็นที่ปรึกษา ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด คือการเป็นผู้นำทางอุดมการณ์ในอันที่จะทำสิ่งที่ดีงามต่อสังคม ข้าพเจ้าอยากจะทำคำขอบคุณและอยากจะทำบอกกับอาจารย์ว่า ลูกศิษย์ขอเป็นส่วนหนึ่งแห่งขบวนการสร้างสรรค์ ที่จะยืนหยัดอยู่กับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

รศ.ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ, ผศ. สมบูรณ์ รัตนพนากุล และคุณบุญเลิศ กษายุทธเดช ประธาน และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะด้วยความเมตตาอย่างยิ่งตลอดมา ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

กับอีกหลายๆ ท่าน หลายๆ คน เพื่อนพ้องน้องพี่ที่ได้ให้ความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อม อันข้าพเจ้าไม่อาจจะเอ่ยชื่อได้ทั้งหมด น้ำใจของทุกท่านจะจารึกอยู่ในใจของข้าพเจ้าไปอีกนาน

และสุดท้ายคือพ่อและแม่ที่คอยถามไถ่ให้กำลังใจตลอดมา รวมถึงน้องเมฆ และน้องไม้ ลูกชายทั้งสองที่ถือว่าได้เสียสละเวลาสำหรับการศึกษาของพ่อ ทั้งๆ ที่มันควรจะเป็นเวลาของพวกเขาที่พ่อควรจะได้อยู่ดูแลเขาได้มากขึ้น

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	
1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
3. ขอบเขตการศึกษา.....	4
4. วิธีการศึกษาและระเบียบวิธีวิจัย.....	5
5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	8
2.1.1 วิธีการศึกษาโดยยึดหลักทวิภาษวิธี.....	8
2.1.2 วิธีการศึกษาแบบวัตถุนิยมประวัติศาสตร์.....	9
2.1.3 แนวคิดกระบวนการทำให้กลายเป็นสินค้า.....	9
2.1.4 แนวคิดเรื่องคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าเป็นทรัพยากรสาธารณะ.....	11
2.1.5 การศึกษาระบบสื่อสารมวลชนของนักวิชาการไทย.....	12
2.1.6 การศึกษาระบบสื่อสารมวลชนของนักวิชาการตะวันตก.....	20
2.1.7 แนวคิดเรื่องสื่อทางเลือกและการปฏิรูปสื่อ.....	41
2.1.8 แนวความคิดของผู้ศึกษา.....	42
2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	44
บทที่ 3 การจัดสรรคลื่นวิทยุระบบ เอฟ.เอ็ม.ยู.ครัฐธรรมนูญ 2540.....	58
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและปัญหาช่องว่างของกฎหมาย.....	58
3.2 กระบวนการสรรหา กสช. : เกมแข่งชิงอำนาจ.....	64
3.3 โครงสร้างการเป็นเจ้าของ มูลค่าตลาด และสภาพการแข่งขันของธุรกิจสื่อวิทยุ... ..	71
3.4 กลุ่มทุนใหญ่ เจ้าของสัมปทานเดิม และผู้ประกอบการรายใหม่.....	78
3.5 กรณีศึกษาการจัดสรรคลื่นความถี่สู่การสรรหา กสช.....	80
3.5.1 การจัดสรรคลื่นความถี่ในสังกัดกระทรวงกลาโหม.....	81
3.5.2 การจัดสรรคลื่นของ อ.ส.ม.ท.	95

	หน้า
บทที่ 4 ผลกระทบต่อการผลิตรายการและการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชน.....	101
4.1 ผลกระทบจากการจัดสรรคลื่นวิทยุที่มีต่อคุณภาพการผลิตรายการ.....	101
4.2 แนวคิดเรื่องสื่อสาธารณะและการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชน.....	105
4.2.1 แนวคิดพื้นฐานของสื่อสาธารณะ.....	105
4.2.2 ลักษณะเฉพาะและบทบาทของสื่อสาธารณะ.....	107
4.2.3 แนวคิดด้านการเงินของสื่อสาธารณะ.....	109
4.2.4 วิทยุชุมชน (Community Radio)	110
4.2.5 การดำเนินการวิทยุชุมชนภายใต้กติกาของรัฐ	114
4.2.6 การดำเนินการวิทยุชุมชน	118
บทที่ 5 สรุปรูปและข้อเสนอแนะ.....	122
5.1 บทสรุป.....	122
5.1.1 การจัดสรรคลื่นความถี่ : ผลพวงการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ฯ.....	122
5.1.2 เจตนารมณ์มาตรา 40 : จากสื่อสาธารณะสู่การแข่งชิงผลประโยชน์.....	123
5.1.3 บทสรุปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	125
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	128
5.2.1 ข้อเสนอแนะต่อเครือข่ายภาคประชาชน.....	128
5.2.2 ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ กสทช. ที่จะเกิดขึ้น.....	129
5.2.3 ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เป็นเจ้าของคลื่นความถี่เดิม.....	130
5.2.4 ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการสนับสนุนสื่อสาธารณะในประเทศไทย... ..	130
5.2.5 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป.....	133
5.2.6 บทส่งท้ายกับสถานการณ์ที่พลิกผัน.....	133
รายการอ้างอิง.....	134
ภาคผนวก.....	140
รายชื่อสถานีวิทยุกระจายเสียงในเขตกรุงเทพฯ	
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	159