

อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล :
ศึกษาระเบิดชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2528-พ.ศ. 2536

นางสาวสรिता วีระณะ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-822-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Political Influence of Interest Group in Government Policy Making :
A Study of The International Trade Business Club (Shipping)
from A.D. 1985-A.D. 1993

Miss Sarida Wirana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts
Department of Government
Graduate School
Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-822-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์

อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบาย
ของรัฐบาล : ศึกษากรณีชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศระหว่าง
พ.ศ. 2528-พ.ศ. 2536

โดย

นางสาวสรिता วิจารณ์

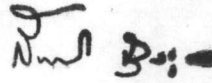
ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ อึ้งสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



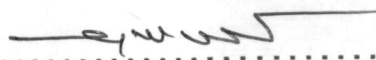
ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)



อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตชนารักษ์)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สรिता วีระณะ : อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของ
รัฐบาล : ศึกษากรณีชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2528 - พ.ศ. 2536
(POLITICAL INFLUENCE OF INTEREST GROUP IN GOVERNMENT POLICY
MAKING : A CASE STUDY OF THE INTERNATIONAL TRADE BUSINESS CLUB
(Shipping) FROM A.D. 1985-A.D. 1993) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ,
428 หน้า. ISBN 974-634-822-1

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการก่อตัวและบทบาทของชมรมธุรกิจการค้า
ระหว่างประเทศ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์อาชีพ ตัวแทนออกของ (ชิปปิ้ง) ในการคุ้มครองแสวงหา ต่
รอง และประสานผลประโยชน์ ตอบสนองความต้องการของสมาชิก จนมีอิทธิพลเหนือการกำหนด
นโยบายของรัฐบาล

วิธีการศึกษาที่ใช้ อาศัยวิธีการศึกษาจากข้อมูล เอกสาร การสังเกตการณ์แบบเข้ามามีส่วนร่วมใน
เหตุการณ์และการสัมภาษณ์

ผลการศึกษาพบว่า ชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศเป็นองค์กรอาชีพตัวแทนออกของที่
เข้าช้อนกับสมาคมชิปปิ้งแห่งประเทศไทย ซึ่งก่อตัวขึ้น เนื่องจากความคิดเห็นขัดแย้งกันในกรณี ผลกระทบ
จากนโยบายของรัฐบาลในการนำระบบควบคุมตัวแทนออกของมาใช้ปฏิบัติ จึงได้แยกกลุ่มออกมาจัดตั้ง
องค์กรใหม่ และแสดงบทบาททั้งในการคุ้มครอง และแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกเป็นหลัก ซึ่ง
เบี่ยงเบนไปจากกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่จะต้องกระทำเพื่อผลประโยชน์
ของสาธารณชนด้วยคือ การรับผิดชอบต่อสังคม ตามหลักการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่ปัจจัย
ต่างๆ ของชมรมขาดศักยภาพในการแสดงบทบาทให้เกิดประสิทธิผล

ผลการศึกษาที่มีข้อเสนอแนะว่า ควรสนับสนุนและพัฒนากลุ่มชิปปิ้งให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
เป็นสภาชิปปิ้ง เช่น สมาคมอาชีพอิสระอื่นๆ มีฐานะเป็นผู้คอยดูแลให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานออกของ
และคุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง เพื่อมีพลังในการต่อรอง และสัมพันธ์กับพรรคการเมืองให้เป็น
ฝ่ายสนับสนุน ส่วนระบบราชการควรเปลี่ยนบทบาทจากการกำกับการปฏิบัติการลงไปเป็นการดูแล
ช่วยเหลือและกำกับมาตรฐานเท่านั้น

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C431821 : MAJOR GOVERNMENT
KEY WORD:

THE INTERNATIONAL TRADE BUSINESS CLUB (Shipping) / INTEREST GROUP/
GOVERNMENT POLICY MAKING SARIDA WIRANA : POLITICAL INFLUENCE OF
INTEREST GROUP IN GOVERNMENT POLICY MAKING : A CASE STUDY OF THE
INTERNATIONAL TRADE BUSINESS CLUB (Shipping) FROM A.D. 1985 - A.D. 1993.
THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. PRICHA HONGSKRAILERS, Ph.D,
428 pp. ISBN 974 - 634 - 822 - 1

The aim of this study is to investigate the formation and the role of The International Trade Business Club (Shipping) as an interest group to which members belong in order to protection, negotiation and mutual benefits and in trying to respond to its members' needs which influence the government's policy making.

The method of study consists of studying documents, observing through participation and interviewing.

The findings of this study are The International Trade Business Club (Shipping) is a professional customs broker organization which does the same job as The Thai Shipping Association and which has been formed as a result of conflicting ideas in the implementation of the government's policy that introduces the system of controlling customs broker and its major roles lie in protecting and searching for ways to benefit its members, which deviate from the roles of other interest groups in the democratic system which is aimed at benefiting the public in general in order to show responsibility towards society based on the principle of the policy stipulated by the government.

Due to the fact that essential mechanisms that shape up the club are not effective to justify its roles, it is not influential enough to dictate the government's policy making, thus contradicting the hypothesis of this study.

Based on this study, it is suggested that customs broker should be encouraged to be developed into a well-organized association of customs broker like other professional associations whose duties are to give guidelines in its procedures of the shipping system and protect consumers. The association should be made strong for negotiation power and for healthy relationship with political parties as its supporters whereas the government agencies concerned should change their roles from controlling and implementing rules and regulations to supporting and standardizing the association.

ภาควิชา..... GOVERNMENT.....

ลายมือชื่อนิสิต..... *W. Sanchu*.....

สาขาวิชา..... GOVERNMENT.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *JS*.....

ปีการศึกษา..... 1996.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานกรรมการ
สอ.วิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ
รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์ ซึ่งท่านทั้งสามได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ
ในการวิจัย ด้วยความเอาใจใส่ และห่วงใยผู้วิจัยมาโดยตลอด จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ
ลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชาของผู้วิจัยในกรมศุลกากรทุกท่าน ที่กรุณาให้
สัมภาษณ์ ให้ข้อคิดเห็นและให้คำแนะนำสั่งสอน ผู้วิจัยทั้งในด้านการวิจัยและการปฏิบัติราชการ
มาตั้งแต่ต้น ขอกราบขอบพระคุณ คุณวิชัย วิปัสนาธรรม ประธานชมรมธุรกิจการค้าระหว่าง
ประเทศ คุณสมนึก ใช้ปัญญาสกุล และเพื่อน ที่สละเวลาอันมีค่าให้ความร่วมมือในการวิจัย เป็น
อย่างดียิ่ง ขอขอบพระคุณ คุณบริพันธ์ ชัดไพบูลย์ ที่คอยสนับสนุนและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ขอขอบ
พระคุณผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านศุลกากรและการออกของที่กรุณาให้สัมภาษณ์ และให้
คำแนะนำในหลาย ๆ ด้าน เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่จะขอกราบขอบพระคุณ บรรดาคณาจารย์ทั้งหลาย และคณาจารย์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัย ขอขอบคุณ
เจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะคุณพรทิพย์ วงวาส และคุณอรพินท์ วินิจผล ที่คอยดูแล
ช่วยเหลือ และเป็นธุระให้ และบุคคลที่จะเว้นเสียมิได้คือ ขอกราบแทบเท้า "คุณแม่วิมลวรรณ
วีระณะ" ผู้ให้กำลังใจมาโดยตลอด หากส่วนดีของงานวิจัยฉบับนี้จะมียุ้งบ้าง ขออุทิศให้แก่
"คุณพ่อพงษ์ศักดิ์ วีระณะ" ผู้ล่วงลับไปแล้ว ส่วนข้อบกพร่องทั้งหลายผู้วิจัยขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สรिता วีระณะ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญแผนภูมิ.....	ฉ
บทที่ 1 บทบาท.....	1
สภาพและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
ขอบเขตของการศึกษา.....	5
วิธีการศึกษา.....	5
แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา.....	7
สมมติฐานในการศึกษา.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
การรายงานผลการศึกษา.....	8
ข้อจำกัดในการศึกษา.....	9
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีในการศึกษา.....	10
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม.....	11
นิยามความหมายและทฤษฎี.....	23
ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์.....	31
บทบาทและวิธีดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์.....	36
ประสิทธิผลของกลุ่มผลประโยชน์.....	38
ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์.....	39
กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นพลังเคลื่อนไหวในระบบการเมือง....	41
ความรับผิดชอบและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ต่อประชาชน.....	46

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล..	50
คำนิยามและความหมายของนโยบายสาธารณะ.....	50
ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย.....	60
ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย.....	75
ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย.....	76
แนวความคิดในการศึกษาสมาคมการค้าและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	77
กรอบและประเด็นหลักในการวิเคราะห์.....	98
บทที่ 3 ตัวแทนออกของ การก่อตัวและบทบาทของชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ.	
ประวัติที่มา การกิจ และวิวัฒนาการของอาชีพตัวแทนออกของ.....	101
วิวัฒนาการของการศุลกากร.....	102
1. การศุลกากรอย่างโบราณและ เริ่มการศุลกากรอย่างใหม่.....	103
2. พัฒนาการด้านกฎหมายศุลกากร.....	103
3. พัฒนาการด้านพิธีการศุลกากร.....	103
4. วิวัฒนาการเกี่ยวกับใบขนสินค้า.....	103
วิวัฒนาการของอาชีพตัวแทนออกของและระบบตัวแทนออกของ	
ของไทย.....	104
1. ความหมาย ลักษณะ และระบบตัวแทนออกของ.....	104
2. ความเป็นมาของอาชีพ "ตัวแทนออกของ" หรือ	
ชิปปิงของไทย.....	114
3. ระบบตัวแทนออกของของไทยในปัจจุบัน.....	116
4. การกำหนดคุณสมบัติของตัวแทนออกของของไทย.....	117
การปฏิบัติพิธีการศุลกากร กิจกรรมและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน	
ของตัวแทนออกของ.....	122
1. การปฏิบัติพิธีการศุลกากร.....	122
2. กิจกรรมและขั้นตอนการปฏิบัติงานของตัวแทนออกของ.....	123

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การก่อตัวและบทบาทของชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ.....	128
มูลเหตุและการก่อตัวของ ชคท.....	129
องค์ประกอบของ ชคท.....	153
โครงสร้าง การจัดองค์การ และการจัดองค์กร สถานะทางการเงิน ทรัพยากร และสถานภาพต่าง ๆ.....	155
บทบาทของ ชคท.....	162
บทที่ 4 บทวิเคราะห์การก่อตัวและบทบาทของชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ.....	169
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	190
เอกสารอ้างอิง.....	197
ภาคผนวก.....	204
ภาคผนวก ก. วัตถุประสงค์ของการศุสการ.....	205
ภาคผนวก ข. ความหมายของตัวแทนออกของ.....	259
ภาคผนวก ค. ระบบตัวแทนออกของทั่วไปและในต่างประเทศ.....	
ภาคผนวก ง. ความเป็นมาของอาชีพตัวแทนออกของของไทย.....	291
ภาคผนวก จ. การกำหนดคุณสมบัติตัวแทนออกของและระเบียบปฏิบัติ ตามประกาศกรมศุสการที่ 21/2536 ลว. 14 มิถุนายน 2536.....	266
ภาคผนวก ฉ. การปฏิบัติพิธีการศุสการ.....	315
ภาคผนวก ช. กฎหมายว่าด้วยการศุสการ ข้อตกลง อนุสัญญา และ พันธะกรณีที่เกี่ยวข้อง.....	325
ภาคผนวก ซ. พันธะกรณีที่ประเทศไทยมีต่อนานาประเทศ.....	330
ภาคผนวก ฎ. ประกาศกรมศุสการที่ 56/2528 และคำสั่งทั่วไป กรมศุสการที่ 26/2528.....	332

สารบัญต่อ

	หน้า
ภาคผนวก ฉ. ประกาศกรมศุลกากรที่ 65/2528 และคำสั่งทั่วไป กรมศุลกากรที่ 31/2528.....	352
ภาคผนวก ฎ. สำเนาหนังสือ ขตท. ถึงกรมศุลกากร.....	356
ภาคผนวก ฐ. สำเนาหนังสือกรมศุลกากร ถึง ขตท.....	381
ภาคผนวก ท. องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO).....	396
ภาคผนวก ฅ. โครงการ EDI ด้านการค้าระหว่างประเทศและการนำระบบ คอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงานศุลกากร.....	406
ประวัติผู้เขียน.....	428

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 2.1	แสดงวงจรของปฏิกริยาสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบของระบบการเมือง..	44
แผนภูมิที่ 2.2	แสดงหน้าที่ต่าง ๆ ของระบบการเมือง (ตาม Almond 1980).....	53
แผนภูมิที่ 2.3	แสดงปัจจัยกำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อระบบการเมือง.....	66
แผนภูมิที่ 2.4	แสดงความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง.....	67
แผนภูมิที่ 2.5	แสดงขั้นตอนของการเมืองที่ประกอบขึ้นจากการต่อรองระหว่าง กลุ่มต่าง ๆ.....	68
แผนภูมิที่ 2.6	แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	69