

การผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในยุค "ประชาธิปไตยแบบราชการ"

: ศึกษากรณิร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์



นาย สฤชดี วิฑูรย์

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531

ISBN 974-569-163-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

013891

17827279

INTEREST GROUP PRESSURE IN THAILAND'S "BUREAUCRATIC
DEMOCRATIC REGIME" : A CASE STUDY OF THE
PUBLICATION BILL



Mr. Sarit Witoon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1988

ISBN 974-569-163-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในยุค "ประชาธิปไตยแบบ
ราชการ" : ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์

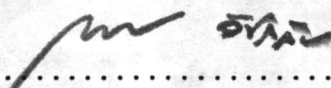
โดย นายสฤณี วิฑูรย์

ภาควิชา การปกครอง

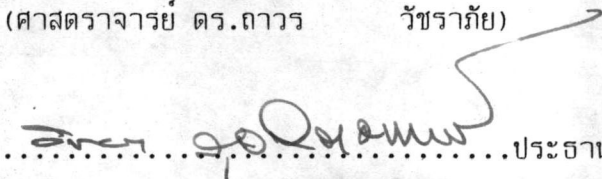
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล

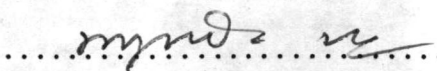


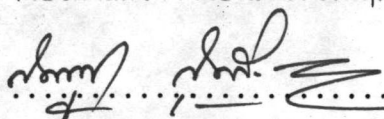
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรราชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์)


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


.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ)

สฤษดี วิฑูรย์ : การผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในยุค "ประชาธิปไตยแบบ
ราชการ" : ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ (INTEREST GROUP PRESSURE IN
THAILAND'S "BUREAUCRATIC DEMOCRATIC REGIME" : A CASE STUDY OF THE
PUBLICATION BILL) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล, 197 หน้า.

การวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ของ
ผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้ระบอบการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยแบบราชการ"
ของไทย โดยมุ่งพิจารณาเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในช่วงปี พ.ศ. 2528-2530 ซึ่งปรากฏว่า
กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จในการผลักดันให้มีกฎหมายการพิมพ์ที่เสรีนิยมมากขึ้น

การวิจัยมุ่งวิเคราะห์โครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว ช่องทางที่ใช้ในการเข้าถึงผู้
ตัดสินใจในกระบวนการนิติบัญญัติ และวิธีการอื่น ๆ ในการผลักดัน อีกทั้งพิจารณาปัญหาในส่วนของกลุ่มผล
ประโยชน์เอง และอุปสรรคที่มาจากองค์กรนิติบัญญัติและลักษณะของระบอบการเมือง

การวิจัยพบว่า ระบอบการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยแบบราชการ" เปิดโอกาสให้กลุ่มผล
ประโยชน์ผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์ เสนอข้อเรียกร้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบ
อาชีพของตนในขั้นตอนของการริเริ่มกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของการพิจารณาร่างกฎหมาย
ซึ่ง เปิดโอกาสให้แต่เฉพาะผู้ที่มีอาชีพหนังสือพิมพ์ที่รัฐสภาคัดเลือก ได้เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ นอก
จากนั้นนักติกาของระบอบดังกล่าว (รัฐธรรมนูญ) เปิดโอกาสในระดับหนึ่งให้ข้าราชการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของ
ของวุฒิสภา สกัดกั้นความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่ข้าราชการพิจารณาเห็นว่า อาจนำความยาก
ลำบากมาสู่การปฏิบัติหน้าที่ของตน อย่างไรก็ตามสิ่งที่ เป็นเงื่อนไขสำคัญมิให้การเรียกร้องประสบผลสำเร็จคือ
ความอ่อนแอของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบการอาชีพหนังสือพิมพ์เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เป็นอันหนึ่ง
อันเดียวกัน การไม่สามารถระดมความสนับสนุนจากสมาชิกของกลุ่มและบุคคลที่สาม ตลอดจนการไม่ใช้
ทรัพยากรทางการเมืองของตนอย่างเต็มที่



ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

SARIT WITON : INTEREST GROUP PRESSURE IN THAILAND'S "BUREAUCRATIC
DEMOCRATIC REGIME" : A CASE STUDY OF THE PUBLICATION BILL. THESIS
ADVISOR : ASSO. PROF. M.R. PRUDHISAN JUMBALA, 197 PP.

This study aims to describe and analyze the ways in which journalist interest groups exert demands on the legislative process in Thailand's "Bureaucratic Democratic Regime". It took as a case study the process of initiating and scrutinizing the Publication Bill (which appertains mainly to the press) during 1985-1987. In this, the journalist groups failed to obtain a satisfactory response to their demands for a more liberal piece of legislation.

The study analyzed the structures of the interest groups, their access channels to legislators and related pressure activities. It dealt with the groups' own problems and the obstacles put in their way by the legislative bodies and the political regime.

The study found that the "Bureaucratic Democratic Regime" was open to journalist pressure groups' demands in the process of policy initiation, but it did not allow them to become directly involved in the process of legislative scrutiny. Furthermore, constitutional provisions making for an appointed Senate made it possible for bureaucrats who dominated the body to put obstacles in the way of interest group demands which they deemed to hinder the performance of their administrative functions. Nonetheless, the main constraints on the journalist interest groups lay in their own weaknesses, especially their disunity, their inability to mobilize support from members and third parties, and the inadequate use of their own political resources.

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อนิติกร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา P. Jumbala

สฤชดี วิฑูรย์ : การผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในยุค "ประชาธิปไตยแบบราชการ" : ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ (INTEREST GROUP PRESSURE IN THAILAND'S "BUREAUCRATIC DEMOCRATIC REGIME" : A CASE STUDY OF THE PUBLICATION BILL) อ.ที่ปรึกษา รศ.ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล, 197 หน้า.

การวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้ระบอบการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยแบบราชการ" ของไทย โดยมุ่งพิจารณาเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ในช่วงปี พ.ศ. 2528-2530 ซึ่งปรากฏว่ากลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จในการผลักดันให้มีกฎหมายการพิมพ์ที่เสรีนิยมมากขึ้น

การวิจัยมุ่งวิเคราะห์โครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว ช่องทางที่ใช้ในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจในกระบวนการนิติบัญญัติ และวิธีการอื่น ๆ ในการผลักดัน อีกทั้งพิจารณาปัญหาในส่วนของกลุ่มผลประโยชน์เอง และอุปสรรคที่มาจากองค์การนิติบัญญัติและลักษณะของระบอบการเมือง

การวิจัยพบว่า ระบอบการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยแบบราชการ" เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ เสนอข้อเรียกร้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของตนในขั้นตอนของการริเริ่มกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้แต่เฉพาะผู้มีอาชีพหนังสือพิมพ์ที่รัฐสภาคัดเลือก ได้เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนั้นกติกายของระบอบดังกล่าว (รัฐธรรมนูญ) เปิดโอกาสในระดับหนึ่งให้ข้าราชการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของวุฒิสภา สกัดกันความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่ข้าราชการพิจารณาเห็นว่า อาจนำความยากลำบากมาสู่การปฏิบัติหน้าที่ของตน อย่างไรก็ตามสิ่งที่ เป็นเงื่อนไขสำคัญให้การเรียกร้องประสบผลสำเร็จคือ ความอ่อนแอของกลุ่มผลประโยชน์ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การไม่สามารถระดมความสนับสนุนจากสมาชิกของกลุ่มและบุคคลที่สาม ตลอดจนการไม่ใช้ทรัพยากรทางการเมืองของตนอย่างเต็มที่

ภาควิชา..... การปกครอง.....
สาขาวิชา..... การปกครอง.....
ปีการศึกษา..... 2530.....

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

SARIT WITON : INTEREST GROUP PRESSURE IN THAILAND'S
"BUREAUCRATIC DEMOCRATIC REGIME" : A CASE STUDY OF THE
PUBLICATION BILL. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. M.R.
PRUDHISAN JUMBALA, 197 PP.

This study aims to describe and analyze the ways in which
journalist interest groups exert demands on the legislative process
in Thailand's "Bureaucratic Democratic Regime". It took as a case
study the process of initiating and scrutinizing the Publication
Bill (which appertains mainly to the press) during 1985-1987. In
this, the journalist groups failed to obtain a satisfactory response
to their demands for a more liberal piece of legislation.

The study analyzed the structures of the interest groups,
their access channels to legislators and related pressure activities.
It dealt with the groups' own problems and the obstacles put in
their way by the legislative bodies and the political regime.

The study found that the "Bureaucratic Democratic Regime"
was open to journalist pressure groups' demands in the process of
policy initiation, but it did not allow them to become directly
involved in the process of legislative scrutiny. Furthermore,
constitutional provisions making for an appointed Senate made it
possible for bureaucrats who dominated the body to put obstacles in
the way of interest group demands which they deemed to hinder the
performance of their administrative functions. Nonetheless, the
main constraints on the journalist interest groups lay in their own
weaknesses, especially their disunity, their inability to mobilize
support from members and third parties, and the inadequate use of
their own political resources.

ภาควิชา..... การปกครอง
สาขาวิชา..... การปกครอง
ปีการศึกษา..... 2530

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้ด้วยความช่วยเหลือและความร่วมมือจากผู้มีพระคุณหลาย ๆ ท่าน ท่านแรกคือ รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พศุภธิดา ชุมพล อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ซึ่งคอยให้คำแนะนำ กำลังใจ ตลอดจนรับผิดชอบตรวจแก้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างดียิ่ง อีกท่านหนึ่งคือ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา รัตนมงคล มาศ ที่เป็นผู้ให้กำลังใจ ให้คำปรึกษาที่มีคุณค่าต่อการศึกษาและการทำงานของผู้วิจัยมาโดยตลอด ท่านศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ ซึ่งเป็นทั้งกรรมการสอบ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนให้คำแนะนำในการแก้ไขวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์ ซึ่งเป็นประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัย รวมทั้งเป็นผู้ให้คำแนะนำแก้ไขที่เป็นประโยชน์ยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ ท่านอาจารย์ ดร.สายทิพย์ สุกดีพันธ์ ผู้ซึ่งเป็นทั้งพี่สาวผู้มีพระคุณและผู้ให้คำปรึกษาที่ดี คุณศิริพร ภัสรารัตน์ ผู้จัดการพิมพ์ต้นฉบับวิทยานิพนธ์ให้ด้วยความมีน้ำใจอันประเสริฐ ขอขอบคุณอย่างยิ่งสำหรับคุณยุพา พรไพจิตรอนันต์ ที่ให้ความช่วยเหลือและกำลังใจอย่างดีตลอดระยะเวลาการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณ คุณกนก ศิริกาญจน์ เจ้าหน้าที่สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย คุณวิลาสินี พิพิธกุล เจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และคุณจินตนา เจริญสุข เจ้าหน้าที่กองกรรมาธิการ สำนักเลขาธิการรัฐสภา ผู้ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดีและมีน้ำใจ ตลอดจนขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่ได้ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสิ้นลงอย่างเรียบร้อย และขอขอบคุณ คุณณมล ทับชุมพล เพื่อนผู้คอยให้กำลังใจและความช่วยเหลือ บุคคลสุดท้ายที่ผู้วิจัยต้องขอบพระคุณอย่างสูงยิ่ง ก็คือ บิดา มารดา ของผู้วิจัยที่เป็นผู้ให้กำเนิด ให้ชีวิตที่ดี และให้กำลังใจ ตลอดจนความช่วยเหลือทุก ๆ ด้าน

สฤณี วิฑูรย์

พฤษภาคม 2531.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 : บทนำ	
สภาพปัญหา.....	1
ปัญหาการวิจัย.....	6
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
สมมุติฐานการวิจัย.....	12
ขอบเขตการวิจัย.....	12
วิธีการในการวิจัย.....	13
นิยามศัพท์ในการวิจัย.....	14
ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	15
การเสนอรายงานวิจัย.....	15
บทที่ 2 : ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดในการวิจัย	
แนววิเคราะห์ระบบการเมือง.....	17
ระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการ.....	20
กลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง.....	24
- นิยามกลุ่มผลประโยชน์.....	25
- หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง.....	31
- ลักษณะการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์.....	32
กระบวนการในการกำหนดนโยบาย.....	34
- กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย.....	37



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
อำนาจและอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจ.....	39
- แนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล.....	41
ทบทวนงานวิจัยในอดีต.....	50
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	54
บทที่ 3 : องค์กรกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์	
สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.....	56
สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย.....	60
สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.....	62
สมาคมหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทยและ	
สมาคมนักหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย.....	64
สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.....	68
บทที่ 4 : การเคลื่อนไหวผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์	
ความเป็นมาของการประกาศใช้คำสั่งคณะปฏิรูปการ	
ปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42.....	71
กระบวนการของการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์.....	79
- การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ.....	79
- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ใน	
สภาผู้แทนราษฎร.....	87
- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ในวุฒิสภา.....	91
- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ โดยคณะ	
กรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภา.....	103
ความขัดแย้งและการเคลื่อนไหวนอกสภา.....	113
การผลักดันร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของกลุ่มผลประโยชน์	
ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย : ปัญหาและอุปสรรค.....	119

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 : การผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในยุค	
"ประชาธิปไตยแบบราชการ" บทสรุป : วิเคราะห์.....	124
อภิปรายผลการวิจัย.....	130
บรรณานุกรม.....	132
ภาคผนวก :	
ภาคผนวกที่ 1.....	147
ภาคผนวกที่ 2.....	171
ประวัติผู้เขียน.....	197