

สื่อมวลชนไทย *Policy Advocacy*
กับการผลักดัน *and the Media*
นโยบาย *in Thailand*

ดันแคน แมคคาร์โก
รามัยมาศ โบว์รา

(Duncan McCargo)
(Ramaimas Bowra)



สถาบันนโยบายศึกษา
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

มูลนิธิแอดเนอร์ อเดลเกอร์

สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย
*Policy Advocacy and the Media in
Thailand*

ดันแคน แมคคาร์โก *Duncan McCargo*
รามัยมาศ โบว์ร่า *Ramaimas Bowra*

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

แมคคาร์โก ดันแคน.

สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย.--กรุงเทพฯ :

สถาบันนโยบายศึกษา, 2540

104 หน้า

1. สื่อมวลชน. 2. การสื่อสารทางการเมือง.

I. รมัยมาศ โบว์ร่า, ผู้แต่งร่วม. II. สถาบันนโยบายศึกษา. III. ชื่อเรื่อง
302.23

ISBN 974-89928-2-9

ชื่อหนังสือ	สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย
ผู้เขียน	แมคคาร์โก ดันแคน รมัยมาศ โบว์ร่า
ปีที่พิมพ์	มีนาคม 2540
จำนวนพิมพ์	2,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834
ดำเนินการพิมพ์	บริษัท พี. เพรส. จำกัด โทร 331-5107
พิมพ์ที่	บริษัท เอติสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด
จัดจำหน่ายโดย	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศาลาพระเกี้ยว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พญาไท กรุงเทพฯ 10330 โทร. 218-7000, 218-3980-2, 255-4433 โทรสาร 2554441 e-mail : cubook @ netserv. chula ac.th
ราคา	50.- บาท

คำนำ

ในปัจจุบัน สื่อมวลชนไทยนับว่าเป็นสื่อมวลชนที่มีคุณภาพและมีความใกล้เคียงกับการเป็นสื่อเสรีที่สุดในภูมิภาคนี้ ในช่วงเวลาไม่กี่ปีมานี้สื่อมวลชนไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ ความหลากหลาย และบทบาทอิทธิพล และเป็นที่น่าสังเกตว่าการยกระดับของสื่อมวลชนไทยเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ปรากฏการณ์ทั้งสามนี้ย่อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและเป็นที่แน่นอนว่าความเข้าใจในพลวัตของทั้งสามปรากฏการณ์นี้จะเป็นอย่างองค์ประกอบสำคัญที่จะนำไปสู่ความเข้าใจสังคมไทยยุคใหม่

หนังสือ “สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย” เป็นความพยายามที่จะนำเสนอการสำรวจเชิงวิเคราะห์ในเรื่องนี้ โดยจับประเด็นเรื่องโครงสร้างและหน้าที่ ข้อจำกัดเชิงสถาบัน เศรษฐกิจและสังคม และผลงานของสื่อมวลชนไทยในช่วงเวลาสองสามปีที่ผ่านมา โดยเน้นไปที่กรณีศึกษา 3 เรื่อง คือ การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2538 การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2539 และการปฏิรูปการเมือง

ในฐานะที่สื่อมวลชนเป็นหน้าต่างสำคัญที่ชาวต่างชาติที่ไม่รู้ภาษาไทยจะสามารถเรียนรู้เข้าใจสังคมไทย สถาบันนโยบายศึกษาจึงตัดสินใจตีพิมพ์สาระของหนังสือเป็นสองภาษาไทย-อังกฤษ เพื่อชาวต่างชาติจะได้ประโยชน์จากการเปรียบเทียบวิเคราะห์ที่สื่อมวลชนภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ได้มีความเข้าใจที่กว้างขวางขึ้น และได้ทราบสถานภาพของสื่อภาษาอังกฤษซึ่งเปรียบเสมือนแว่นตาที่นำพาให้เรา รู้จักสังคมไทย

สถาบันนโยบายศึกษาขอขอบคุณและขอภัยผู้เขียนบทความทั้งสามท่านซึ่งต้องอดทนรอคอยเป็นเวลายาวนานกว่าจะได้เห็นผลจากความเหนื่อยยากของตนเอง และหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะพียงก่อนหน้าอีกก่อนหนึ่งที่ทับถมเพื่อสร้างสรรค์สังคมไทย ให้เป็นสังคมที่มีความรับรู้และเข้าใจในประเด็นปัญหาสำคัญๆ ได้ดียิ่งขึ้น

ปาริชาติ ศิวะรักษ์
ผู้อำนวยการ
สถาบันนโยบายศึกษา
ธันวาคม 2539

Introduction

The Thai media is now considered one of the best and freest in the region. Thai media has expanded considerably in recent years in terms of quantity, quality, variety, influence and impacts. Interestingly, the rise to eminence of Thai media coincided with the booming economy and the democratization of Thai politics. An analysis of these phenomena undoubtedly provides an insight into modern Thai society.

“Policy Advocacy and the Media in Thailand” is a modest attempt towards this direction. It aims to provide an analytical survey of the role of Thai media in policy advocacy. This small book explains the structure and function of Thai media, its institutional, economic and social constraints and its performance in the past few years, focusing on three cases, namely the election of 1995, the election of 1996, and political reform.

As the media is also the channel through which non-Thai language readers can learn about Thai society, the Institute of Public Policy Studies (IPPS) decided to publish this book in two languages-Thai and English-so that non-Thai language readers will benefit from the comparison and analyses of Thai and English-language newspapers, and have a broader perspective of the subject with an awareness of the color and quality of their “lens”.

IPPS owes many thanks and apologies to the three contributors who patiently awaited the fruit of their labor. We hope that this book constitutes another step towards a better informed Thai society.

Parichart Siwaraksa
Director
Institute of Public Policy Studies
December 1996

สารบัญ

Table of Contents

คำนำ	I
Introduction	II
สื่อมวลชนไทยกับการสนับสนุนผลักดันนโยบาย คันแคน แมคคาร์โก เขียน วัฒน์ชัย วินิจจะกุล แปลและเรียบเรียง	1
Policy Advocacy and the Media in Thailand <i>Duncan McCargo</i>	23
สื่อมวลชนไทยกับการสื่อสารทางการเมือง: บทบาทในการสนับสนุนผลักดันทางนโยบาย รมย์มาศ ไบว์ร่า	41
Media and Political Communication in Thailand: The Role in Policy Advocacy <i>Ramaimas Bowra</i>	65

**สื่อมวลชนไทยกับ
การสนับสนุนผลักดันทางนโยบาย**

ตันแคน แมคคาร์โก เชียง

วัฒนชัย วิณิชจะกุล แบลและเรียบเรียง

สื่อมวลชนไทยกับการสนับสนุนผลักดันทางนโยบาย

ดันแคน แมคคาร์โก* เขียน

วัฒนชัย วินิจจะกูล¹ แปลและเรียบเรียง

รายงานฉบับนี้มุ่งที่จะวิเคราะห์ถึงบทบาทของสื่อมวลชนไทยต่อการผลักดันทางนโยบาย โดยพยายามตอบคำถามสำคัญ 3 ข้อ คือ

(1) สื่อมวลชนไทยมีบทบาทในการกำหนดวาระข่าวสาร (Agenda-setting) หรือการกำหนดประเด็นข่าวและเรื่องราวที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ในรูปของนโยบายสาธารณะ มากน้อยเพียงใด?

(2) สื่อประเภทต่างกัน เช่น หนังสือพิมพ์ภาษาไทยที่เน้นกลุ่มชาวบ้านทั่วไป, หนังสือพิมพ์ภาษาไทยที่เน้นสาระและคุณภาพ, หนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษ, วิทยุ และโทรทัศน์ จะมีมุมมองการนำเสนอและการอธิบายประเด็นทางนโยบายแตกต่างกันอย่างไร?

(3) สื่อมวลชนมีบทบาทเป็นผู้ผลักดันทางนโยบายจนเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่ และเพียงใด?

ทั้งนี้ จะใช้เหตุการณ์ร่วมสมัยสองเหตุการณ์มาเป็นกรณีศึกษาสำหรับตอบคำถามข้างต้น ได้แก่

(ก) การแถลงแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ในระหว่างการทำเสียงเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมา (กันยายน 2538)

(ข) การวิพากษ์วิจารณ์เรื่อง การปฏิรูปการเมือง

* Dr. Duncan McCargo เป็นอาจารย์สาขารัฐศาสตร์ และ ESRC Research Fellow คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยลิเวอร์พูล ประเทศอังกฤษ รายงานฉบับนี้เกิดขึ้นมาจากโครงการวิจัยเรื่อง "สื่อกับการเมืองในประเทศไทยและเอเชียแปซิฟิก" (Media and Politics in Thailand and Pacific Asia) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก Economic and Social Research Council (UK) และทุนเพิ่มเติมจาก British Academy (Committee for South-East Asian Studies) ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์อุบลรัตน์ ศิริวุศักดิ์ เป็นอย่างยิ่งสำหรับแนวความคิดและข้อเสนอแนะหลายประการที่มีต่อรายงานฉบับนี้

¹วัฒนชัย วินิจจะกูลเป็นคอลัมนิสต์ประจำกองบรรณาธิการ วารสาร Corporate Thailand

บทบาทของสื่อในการผลักดันนโยบาย

บทบาทของสื่อในการผลักดันและสร้างความรู้ความเข้าใจทางนโยบายอาจไม่ใช่บทบาทที่ได้รับการยอมรับมากนักในบริบทของสังคมไทย เพราะคนไทยจำนวนมากน้อยมองภาพว่าสื่อมีฐานะเป็นแหล่งเสนอข่าวหรือไม่ก็เป็นเพียงแหล่งเสนอความบันเทิง ดังนั้น การนำเสนอประเด็นวิพากษ์วิจารณ์หรือสนับสนุนผลักดันทางการเมืองและนโยบายจึงมักถูกมองว่าเป็นการนำเสนอที่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งอาจเป็นพรรคพวกของตัวเอง หรือไม่ก็เพื่อสร้างความสนใจจนจะมีผลต่อการเพิ่มยอดขายให้สูงขึ้นเท่านั้น ความคิดที่ว่าสื่อมีหน้าที่สนับสนุนให้เกิดการถกเถียงทางนโยบายยังคงเป็นสิ่งใหม่ และเพิ่งจะแพร่หลายเพียงไม่นานมานี้เอง

ดร. อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้สัมภาษณ์ผู้เขียนว่าช่วงเวลาหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 เป็นช่วงที่เสรีภาพสื่อมวลชนผลิบานไม่ต่างกับช่วง 3 ปีหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2516 อย่างไรก็ตาม ความสับสนวุ่นวายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ไม่เพียงทำให้หนังสือพิมพ์หลุดพ้นจากการควบคุมที่ยาวนานกว่าทศวรรษ แต่ยังได้นำไปสู่การระบิดขึ้นของการวิพากษ์วิจารณ์ขนานใหญ่โดยขาดการไตร่ตรองในขณะที่หนังสือพิมพ์หลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 กลับมีประสบการณ์มากขึ้นในการวางตัวทำหน้าที่ทางสังคมและได้รับการยอมรับมากกว่าแต่ก่อน อันเนื่องมาจากบทบาทความสำคัญของหนังสือพิมพ์ซึ่งได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นข้อถกเถียงทางการเมืองมาตั้งแต่ก่อนหน้าเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ไม่ว่าจะเป็นข้อถกเถียงโต้แย้งในโครงการสร้างเขื่อนแก่งกรุง ปี 2532 และ 2533 หรือการเรียกร้องให้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อปี 2534 ทำให้สื่อหนังสือพิมพ์มีบทบาทและทรงอิทธิพลยิ่ง และได้รับการยอมรับจากประชาชนอย่างมากในระหว่างเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ดังนั้น เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) หมดอำนาจลง จึงนำไปสู่ภาวะแวดล้อมที่เปิดกว้างและมีเสรีภาพมากยิ่งขึ้นสำหรับวงการสื่อมวลชน

คำอธิบายมาตรฐานแบบตะวันตกเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสื่อ (เช่น การเป็น

“สุนัขเฝ้าบ้าน”, “กระจกสะท้อนสังคม” และ “ผู้กำหนดวาระข่าวสารหรือผู้กำหนดประเด็นเรื่องราวให้ประชาชนสนใจติดตาม”) อาจไม่เหมาะสมเสมอไปในบริบทสังคมไทย บ่อยครั้งที่สื่อมวลชนไทยกลายเป็นตัวแสดงทางการเมืองตัวหนึ่งเนื่องจากการเชื่อมโยงต่อเข้ากับนักการเมืองคนสำคัญ หรือไม่ก็นักการเมืองคนนั้นๆ กลายเป็นเจ้าของสื่อไปเสียเอง การนำเสนอข่าวข้อมูลของสื่อประเภทดังกล่าวนี้จึงเน้นส่งเสริมข้อดีเปรียบเฉพาะของนักการเมืองคนนั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาถึงสภาพสังคมไทยที่มีลักษณะเป็นราชการ (Bureaucratized) แล้ว สื่อนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในการแสดงความคิดเห็นที่ตอบโต้สวนกระแสความเห็นของคนทั่วไป ซึ่งมักจะมีวิธีคิดแบบราชการไปด้วยเพราะอยู่ภายใต้ระบบรัฐอุปถัมภ์มายาวนาน ภายใต้สังคมซึ่งนักวิชาการคือข้าราชการ, สื่อโทรทัศน์ถูกควบคุมดูแลโดยรัฐหรือกองทัพ, ผู้นำศาสนาผูกพันใกล้ชิดกับโครงสร้างอำนาจกระแสหลักที่ดำรงอยู่เช่นนี้ สื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งมีเอกชนเป็นเจ้าของจะเข้ามาแทนที่ได้เป็นอย่างดีในการเสนอความคิดเห็นและมุมมองที่เป็นทางเลือกอันแตกต่างไปจากความคิดเห็นของคนในสังคมทั่วไป

การนำเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ไทย

การทำความเข้าใจว่าทำไมหนังสือพิมพ์ไทยไม่สามารถแสดงบทบาทในการผลักดันและให้ความรู้ทางนโยบาย ใดๆ ที่เป็นบทบาทโดยพื้นฐานนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงแบบแผนดั้งเดิมของการนำเสนอข่าวซึ่งสะท้อนถึงลักษณะของหนังสือพิมพ์ไทยได้ไม่น้อย เพราะหนังสือพิมพ์ไทยแตกต่างจากหนังสือพิมพ์ของประเทศตะวันตกแทบจะสิ้นเชิงในด้านหลักการ โดยเฉพาะความพยายามแยกระหว่าง “ข่าว” (News) กับ “ความเห็นและข้อวิจารณ์” (Comment) ซึ่งหนังสือพิมพ์ไทยดูจะไม่ค่อยเคร่งครัดนัก

นักข่าวและบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ไทยมักให้ความหมายคำว่า “ข่าว” ไว้อย่างแคบๆ ว่า เป็นข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีการปรุงแต่ง และไม่จำเป็นต้องมีข้อมูลพื้นฐานเบื้องหลังข่าวนั้นๆ มากมายนัก ไม่จำเป็นต้องมีคำอธิบายและตีความทำความเข้าใจให้ชัดเจนมากนัก เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติ ข่าวจึงประกอบด้วยคำพูดหรือคำแถลงแบบคำต่อคำจากแหล่งข่าว ไม่ว่าจะเป็่นนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง

โดยมักจะมีวลีอย่างเช่น “รัฐมนตรีกล่าวยืนยันว่า...” และ “เลขาธิการเปิดเผยว่า...” เป็นต้น

การนำเสนอข่าวโดยไม่มีเหตุผลแวดล้อม และไม่ทำให้ผู้อ่านเกิดความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นหรือเรื่องราวที่แหล่งข่าวระบุถึงตามที่นักข่าวนำมาเขียนอย่างนั้นทำให้ “ข่าว” กลายเป็นขอบเขตการทำงานของนักข่าวรุ่นเยาว์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ไปประจำตามกระทรวงหรือสถานที่ราชการสำคัญ (เช่น รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย) แล้วโทรศัพท์หรือส่งแฟกซ์คำพูดของแหล่งข่าวกลับมาสู่โต๊ะข่าวในสำนักงาน ในขณะที่ “ความเห็นและข้อวิจารณ์” เป็นขอบเขตการทำงานของนักเขียนคอลัมน์ (Columnist) ซึ่งโดยประเพณีปฏิบัติมักจะเป็นนักข่าวอาวุโสประจำโต๊ะการเมืองหรือประจำกองบรรณาธิการ ความเห็นและข้อวิจารณ์มักจะเขียนขึ้นมาโดยปราศจากข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีหลักฐานอ้างอิงสนับสนุน หน้าที่หลักของการวิจารณ์ก็คือการนำเอาเหตุการณ์ปัจจุบันมาใช้เป็นประเด็นเรื่องราวเพื่อประกอบความเห็นของนักเขียนคอลัมน์คนนั้น นักเขียนคอลัมน์จึงมักจะแสดงตัวเองเป็นบุคคลพิเศษที่ต้องมีความเห็นส่วนตัวซึ่งแตกต่างไปจากบุคคลอื่นหรืออาจเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

สิ่งที่ขาดหายไปของหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ คือความพยายามวิเคราะห์ประเด็นและความเป็นมาของข่าวซึ่งเชื่อมโยงการอธิบายตีความและการถกเถียงที่อิงเหตุผลเข้ากับข้อมูลเชิงประจักษ์

ข้อยกเว้นของกฎนี้ได้แก่บทวิเคราะห์ในหนังสือพิมพ์ฉบับวันอาทิตย์ (เช่น วิเคราะห์การเมืองใน น.ส.พ.ไทยรัฐ หน้า 3) ทำให้ดูราวกับว่าการวิเคราะห์ข่าวนั้นเป็นกิจกรรมระดับรองซึ่งจำกัดขอบเขตให้อยู่เฉพาะในวันซึ่งขาด “ข่าวจริง” (Real News) มาเสนอ ถึงกระนั้นก็ตามในความเป็นจริง บทวิเคราะห์จำนวนมากก็เป็นเพียงรูปแบบที่ขยายเพิ่มขึ้นมาอีกเพียงเล็กน้อยจากคอลัมน์วิจารณ์ทั่วไป ทั้งๆ ที่บทวิเคราะห์ที่เหมาะสมน่าจะเปิดให้นักข่าวมีอำนาจมากขึ้นในการทำอะไรมากกว่าการอัดเทปคำพูดคาดการณ์ของบรรดารัฐมนตรี (ขณะเดียวกันนักเขียนคอลัมน์ก็ควรทำหน้าที่ค้นคว้าข้อมูลข่าวสารด้วยตัวเองให้มากขึ้น) แทนที่จะวิ่งไล่ข่าวไปมาไม่รู้จบ

ดังที่เรียกว่า “ข่าวปิงปอง” ซึ่งหมายถึงข่าวประเภทถามความเห็นคนหนึ่ง แล้วเอาประเด็นคำพูดของคนนั้นไปถามต่อกับอีกคน เพื่อให้เกิดประเด็นโต้แย้งกลับไปกลับมา หากมีการให้ขอบเขตหน้าที่นักข่าวรุ่นใหม่ที่ทำงานภาคสนามมากขึ้นกว่าการทำข่าวแถลงตามปกติย่อมเป็นการท้าทายข้อสังเกตเดิมๆ ที่เชื่อกันว่านักข่าวใหม่ต้องเกรงใจแหล่งข่าว และนักข่าวอาวุโสมีใบอนุญาตในการแสดงความคิดเห็นอย่างเลื่อนลอย

การประมวลข้อถกเถียงและความรู้ความเข้าใจทางด้านนโยบายเข้ามาสู่ระบบหนังสือพิมพ์ไทยแบบดั้งเดิมนั้นเกี่ยวข้องกับการยกระดับผลงานของนักเขียนคอลัมน์ไปด้วยในตัวปรากฏในระยะหลัง จะพบว่ามีการเชิญนักเขียนจากภายนอก โดยเฉพาะอาจารย์ตามมหาวิทยาลัยเข้ามาเขียนคอลัมน์ประจำ ทั้งเรื่องนโยบายทั่วไปและสถานการณ์ปัจจุบัน หรือการอนุญาตให้นักเขียนคอลัมน์ที่ประจำอยู่ได้เปลี่ยนมุมมองหรือความสนใจออกไปจากสถานการณ์ทางการเมืองแบบวันต่อวันมาสู่ประเด็นทางด้านนโยบายมากขึ้น แต่ทั้งสองวิธีการนี้ดูจะเสี่ยงต่อการสร้างความแปลกแยกต่อผู้อ่านทั่วไป ซึ่งมองว่าหนังสือพิมพ์เป็นแหล่งเสนอข่าวและความเห็นเท่านั้น การศึกษาถึงบทบาทของสื่อในฐานะที่เป็นตัวสนับสนุนผลักดันทางนโยบายจึงจำเป็นต้องตระหนักและเข้าใจถึงโครงสร้างของสื่อ ประเพณีปฏิบัติในการทำงาน และข้อจำกัดของสื่อประเภทต่างๆ โดยนำเอาปัจจัยเหล่านี้เข้ามาประกอบการให้คำจำกัดความของ “การสนับสนุนผลักดันทางนโยบาย” ด้วย

การจำแนกสื่อประเภทต่างๆ

สื่อในประเทศไทยแบ่งได้เป็น *สื่ออิเล็กทรอนิกส์* ได้แก่ สถานีโทรทัศน์ 6 ช่อง, เครือข่ายสถานีวิทยุเอกชน เช่น INN (สื่อประเภทนี้ส่วนใหญ่ยังถูกควบคุมจากรัฐไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม) *สื่อสิ่งพิมพ์ที่เน้นตลาดมวลชน* (mass-market) เช่น ไทยรัฐ, เดลินิวส์, ข่าวสด *สื่อสิ่งพิมพ์ที่เจาะตลาดกลุ่มผู้อ่านเฉพาะ* (niche-market) เช่น เดอะเนชั่น, สยามโพสต์, กรุงเทพธุรกิจ, ผู้จัดการ *สื่อสิ่งพิมพ์ที่ไม่เน้นสาระแต่มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมผลประโยชน์หรือมุมมองของบุคคลและองค์กรเป็นการเฉพาะ* เช่น บ้านเมือง

การสนับสนุนผลักดันทางนโยบายเป็นแนวทางหลักของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เจาะตลาดกลุ่มผู้อ่านเฉพาะ ทั้งนี้ *สิ่งพิมพ์รายสัปดาห์และรายเดือน* จำนวนไม่น้อยก็เข้ามามีบทบาทในการเสนอประเด็นทางนโยบายด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ และอาทิตย์รายสัปดาห์ เป็นต้น

รูปแบบของการสนับสนุนผลักดันนโยบาย

สื่อประเภทต่างๆ ของไทยมีบทบาทในการผลักดันนโยบาย โดยผ่านการนำเสนอในหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน คือ

- 1) รายงานข่าวการแถลงหรือสัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยนักการเมือง ข้าราชการ องค์กรพัฒนา เอกชน และคณะที่ปรึกษาของรัฐบาล
- 2) รายงานข่าวการประชุมสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางนโยบาย
- 3) บทวิจารณ์ของนักเขียนคอลัมน์ด้านเศรษฐกิจและการเมือง
- 4) บทบรรณาธิการ
- 5) บทวิเคราะห์วิจารณ์หรือบทความพิเศษที่ส่งมาจากบุคคลภายนอก หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านนโยบายเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะ
- 6) สารคดีหรือบทความต่อเนื่องตั้งแต่ 2 ตอนขึ้นไปที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย
- 7) การสนับสนุนหรือเป็นผู้จัดสัมมนาในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เพื่อที่จะจุดประเด็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หรือนำไปเสนอเป็นข่าว
- 8) รายการวิทยุและโทรทัศน์ที่นำเสนอในรูปแบบสารคดี ซึ่งมีประเด็นเรื่องราวเกี่ยวข้องกับนโยบาย
- 9) รายการวิทยุและโทรทัศน์ที่นำเสนอในรูปแบบการสัมภาษณ์บุคคล การอภิปรายเป็นกลุ่มและการเปิดโอกาสให้คนภายนอกโทรศัพท์เข้ามาแสดงความคิดเห็นในรายการ (phone-in) ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางด้านนโยบาย

ในบางกรณี รูปแบบการนำเสนอดังกล่าวข้างต้นอาจจะผสมผสานกันโดยสื่อหลายประเภท เพื่อสร้างกระแสการรณรงค์ที่เข้มข้นเอาจริงเอาจังต่อประเด็นทางนโยบายที่มีสื่อเป็นผู้นำ อย่างไรก็ตาม หากเป็นประเด็นเกี่ยวกับท้องถิ่น ระยะเวลา

ของการรณรงค์ค่อนข้างจะสั้นและจำกัด เพราะความอ่อนแอของสื่อหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นซึ่งมักจะถูกหนังสือพิมพ์ส่วนกลางครอบงำหรือเป็นผู้นำประเด็น ทำให้ประเด็นทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นถูกละเลย ส่วนประเด็นที่หนังสือพิมพ์ในกรุงเทพฯ ให้ความสนใจจะกลายเป็นข่าวสำคัญระดับประเทศ ตัวอย่างเช่น การเสนอข่าวเรื่องนโยบายปฏิรูปที่ดินและการแจกสปก. 4-01 ซึ่งกลายเป็นปัญหาทางการเมืองระดับชาติที่ใหญ่โตกลบเกลื่อนประเด็นปัญหาที่ดินทำกินของชาวชนบทที่มีอาชีพเกษตรกรนับล้านคน เป็นต้น นโยบายเศรษฐกิจและการเมืองระดับประเทศ เช่น นโยบายพรรคการเมือง การปฏิรูปการเมือง ฯลฯ จึงมักจะมีมีความสำคัญมากกว่าประเด็นข่าวในท้องถิ่นหรือภูมิภาค

ในวงสัมมนาเรื่องการกระจายอำนาจเมื่อเดือนธันวาคม 2537 (จัดโดย ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนานครราชสีมา) ก็ได้มีการพูดถึงประเด็นนี้ไว้ว่า “คนกรุงเทพฯ มีเสียงดัง เพราะว่าวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ส่วนใหญ่รายงานแต่ข่าวที่เป็นปัญหาซึ่งคนกรุงเทพฯ เฝ้ารอหรือสนใจ... ขั้นตอนสำคัญลำดับแรกในการพัฒนาความเข้มแข็งของประชาชนเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง ก็คือการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อผลักดันให้เกิดหนังสือพิมพ์และวิทยุของท้องถิ่นที่มีคุณภาพซึ่งจะช่วยสร้างความเข้มแข็งต่อภาคประชาชนในที่สุด”

นโยบายทางการเมือง กับ การเมืองเรื่องนโยบาย

ถ้าหากเรามีความเชื่อว่าหนังสือพิมพ์มีธรรมชาติที่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่แล้ว ลักษณะเช่นนี้ทำให้หนังสือพิมพ์มักกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อถกเถียงทางการเมือง การปกปิดข้อแย้งประเด็นทางนโยบายจะกลายเป็นประเด็นที่สื่อให้ความสนใจทันทีที่เรื่องดังกล่าวขยายเข้าใกล้ปัญหาการเมืองระดับชาติ บรรณาธิการและนักข่าวการเมืองมักจะชอบเรื่องราวที่แสดงถึงความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มการเมืองที่กำลังแข่งขันเอาชนะหรือชิงดีชิงเด่นกัน เช่น การแบ่งแยกระหว่างผู้นำของกลุ่มก้าวหน้าตรงข้ามที่เป็นคู่แข่งแต่อยู่ในพรรคเดียวกัน, ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการระดับ

สูง, ความแตกแยกระหว่างพันธมิตรทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพรรคต่างๆ ประกาศแนวนโยบายและแข่งขันกันดึงดูดความสนใจจากหนังสือพิมพ์ในช่วงการเลือกตั้งทั่วไป จึงเป็นโอกาสดีที่ปัญหาทางด้านนโยบายหุดขึ้นมาให้ถกเถียงแลกเปลี่ยนกันในวงกว้าง นอกจากนี้ “นโยบาย” ยังกลายเป็นประเด็นที่มีนัยสำคัญทางการเมืองขึ้นมาซึ่งโยงไปถึงอนาคตของรัฐบาลผสมด้วย ดังจะเห็นได้จากบทเรียนความขัดแย้งกันเรื่องนโยบายปฏิรูปที่ดินและการแจกเอกสารสิทธิ จนพรรคพลังธรรมถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาลอันนำไปสู่การพังครืนลงของรัฐบาลชวน หลีกภัย เพราะฉะนั้นปัญหาในนโยบายปฏิรูปทางการเมือง จึงดูเหมือนว่าจะดึงดูดความสนใจของนักข่าวการเมืองได้ไม่น้อย เพราะนักข่าวเห็นความเกี่ยวข้องของประเด็นว่าสามารถเชื่อมโยงขยายผลไปเป็นเกมทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นคู่แข่งกันและอาจใช้เป็นอุบายหลอกล่อฝ่ายตรงข้ามให้พลีภัยพล้ำได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าประเด็นทางนโยบาย “บริสุทธ์” เช่น นโยบายสาธารณสุข, นโยบายการศึกษา ซึ่งดูเป็นเรื่องกว้างๆ กลับไม่เคยมีการถ่ายทอดวิเคราะห์ออกมาให้เข้าใจและเห็นถึงความสำคัญว่าเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบในระดับปัจเจกบุคคล เหมือนกับที่หนังสือพิมพ์ธุรกิจมักไม่ใคร่เสาะหาคำอธิบายหรือวิเคราะห์ทางเลือกในนโยบายการคลังหรือนโยบายการค้า ทั้งๆ ที่นโยบายดังกล่าวสัมพันธ์กับเรื่องเงินเพื่อหรือแถมดัดที่นักข่าวให้ความสนใจ กล่าวโดยสรุปก็คือประเด็นทางนโยบายที่ชัดเจนไม่ซับซ้อนและมีมิติทางการเมืองจะเป็นเรื่องที่โต๊ะการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทยสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจได้ง่ายกว่าประเด็นทางนโยบายที่ซับซ้อนและต้องศึกษาค้นคว้าเป็นพิเศษ

ในกรณีของปัญหาเขื่อนแก่งกรุงนั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นประเด็นความขัดแย้งในระดับท้องถิ่น แต่ความสนใจของสื่อกลับดำรงอยู่เป็นเวลาหลายเดือน ดร. อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ให้ความเห็นว่าเป็นเพราะกลุ่มผู้คัดค้านในพื้นที่และนักศึกษารัฐจ๊กเสนอประเด็นออกมาให้นักข่าวสามารถ “เล่นข่าว” ได้ต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเสนอเงื่อนไขขัดแย้งต่างๆ ที่กระตุ้นนักข่าวให้พยายามสืบเสาะหาข้อเท็จจริง เพราะประเด็นทางนโยบายที่ก่อตัวขึ้นมาจากความขัดแย้งมักจะเป็นจุดสนใจสำคัญของสื่อต่างๆ หัวข่าวของหนังสือพิมพ์ในช่วงที่สถานการณ์เรื่องนี่ยังคุกรุ่นจึงเต็มไปด้วย

ด้วยถ้อยคำที่คาดการณ์ถึงความรุนแรง เพื่อจะดึงความสนใจของผู้อ่านและสร้างเรื่องราวเพื่อขาย อับลรัตน์ให้ข้อสังเกตว่าเรื่องราวที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักจะถูกหนังสือพิมพ์เบนไปให้ความสนใจที่การต่อสู้ขัดแย้งทางการเมืองแทน โดยประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของปัญหาเท่านั้น แต่ก็มีหนังสือพิมพ์บางฉบับ (เช่น บางกอกโพสต์, เดอะ เนชั่น, ผู้จัดการ) ค้นหาและนำเสนอความเป็นมาตามลำดับเวลาโดยละเอียด รวมถึงการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องจากความขัดแย้ง อาทิเช่น ปัญหาของโครงการสร้างเขื่อนปากมูล (ปี 2533 ถึง 2537) เป็นต้น แต่ลำพังประเด็นทางนโยบายสิ่งแวดล้อมในตัวของมันเองแล้วคงไม่มีคุณค่าของความเป็นข่าวได้มากพอ หากไม่เกิดข้อขัดแย้งที่น่าสนใจขึ้นมา ในส่วนของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐกลับมองว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเป็นข่าวที่ขัดกับโครงสร้างการหาข่าวและการนำเสนอข่าว บรรยากาศเช่นนี้ทำให้ไม่เกิดการถกเถียงเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อม (วิพากษ์วิจารณ์สังคมเศรษฐกิจอุตสาหกรรม) ขึ้นมาได้ บางครั้งการนำเสนอข่าวด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมจึงปะปนกันไปหมด ไม่ว่าจะเห็นของ “นักสิ่งแวดล้อม” (Environmentalist) หรือ “นักอนุรักษ์” (Conservationist) และ “นักปฏิรูป” (Reformist) สาเหตุสำคัญที่รายละเอียดของข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ไม่ได้รับการนำเสนอแก่สาธารณชนก็เพราะสิ่งเหล่านี้ไม่มีคุณค่าในฐานะ “ข่าว” ในทัศนะของผู้ควบคุมสื่อต่างๆ ในขณะที่ความขัดแย้งกลับถูกให้คุณค่าว่าเป็นข่าวสำคัญ

สื่อประเภทต่างๆ กับการสนับสนุนผลักดันนโยบาย

นิตยสารรายสัปดาห์

อาทิตย์ เสนอข่าวปกที่มีความยาวประมาณ 8-10 หน้าต่อสัปดาห์ วิเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและรายละเอียดของการถกเถียงที่กำลังอยู่ในความสนใจขณะนั้น หัวข้อที่นำขึ้นปกในปี 2538 เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดหาอาวุธของกองทัพ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และการปฏิรูปทางการเมือง

ชัชรินทร์ ไชยวัฒน์ ผู้ก่อตั้งและบรรณาธิการผู้พิมพ์โฆษณาพยายามบริหารนิตยสารฉบับนี้ให้คล้ายกับองค์กร NGO มากกว่าที่จะคำนึงถึงการบริหารแบบ

องค์กรธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร ตลาดของผู้่านนิตยสารเล่มนี้ค่อนข้างเล็ก กล่าวคือ เป็นผู้อ่านทั่วไป รวมถึงนักการเมือง และนักข่าวสายการเมือง อย่างไรก็ตาม ลักษณะเด่นของ*อาทิตย์* คือการเป็นนิตยสารการเมืองแนวสร้างสรรค์ที่ผลิตบทวิจารณ์และข้อคิดเห็นจำนวนมากต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ถึงแม้ว่าบทความต่างๆ จะยังไม่มี ความลงตัวมากนักในแง่ตัวแบบ (model) ของการวิเคราะห์นโยบาย แต่นิตยสาร*อาทิตย์*ก็ได้รับแรงค้ำในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจมาอย่างต่อเนื่องยาวนานมากกว่านิตยสารฉบับอื่นๆ

สยามรัฐ*สัปดาห์วิจารณ์* เป็นนิตยสารที่มีชื่อเสียงและยอดขายอยู่ในระดับสูง ทั้งๆ ที่ยอดขายของหนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวันกำลังลดต่ำลงอย่างมากในปัจจุบัน สยามรัฐ*สัปดาห์วิจารณ์*นำเสนอเรื่องราวสาระที่ตีพิมพ์เป็นประจำในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายโดยเน้นไปที่การต่อสู้ของประชาชน, องค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงประเด็นที่เกี่ยวกับสตรี, เกษตรกร, สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม

หนังสือพิมพ์รายวันภาษาอังกฤษ

ถึงแม้ว่า *บางกอกโพสต์* และ *เดอะ เนชั่น* จะเป็นหนังสือพิมพ์รายวันภาษาอังกฤษซึ่งมีคนไทยเป็นบรรณาธิการ และกระบวนการหาข่าวคล้ายคลึงกับหนังสือพิมพ์ภาษาไทย แต่หนังสือพิมพ์ทั้งสองฉบับนี้ก็ได้นำเสนอสิ่งใหม่มากมายให้กับโลกของสื่อ บทบาทในการผลักดันทางนโยบายของหนังสือพิมพ์ทั้งสองอยู่ในระดับแนวหน้า เพราะมีทีมงานคุณภาพจำนวนมาก มีเนื้อหาที่ครอบคลุมมิติอื่นๆ ที่กว้างขวางและสามารถส่งผลกระทบต่อระดับสากล

แม้ว่า *บางกอกโพสต์* จะเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีแนวคิดทางการเมืองค่อนข้างอนุรักษ์นิยมมากกว่า *เดอะ เนชั่น* แต่โพสต์กลับมีข้อเสนอทางนโยบายที่ก้าวทันไปไกลกว่าการต่อสู้เอาชนะกันทางการเมืองแบบที่เห็นกันอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเช็กชั้น “Outlook” (ดังเช่นบทความที่เขียนโดย สนิทสุดา เอกชัย) และที่ได้รับคำชมอย่างมากคือเช็กชั้น “Sunday Perspective” ทั้งสองเช็กชั้นประกอบไปด้วยเนื้อหาขนาดเต็มหน้าประมาณ 3-4 หน้า นำเสนอประเด็นทางด้านนโยบายโดยเฉพาะเน้นให้ความสำคัญเป็นพิเศษที่นโยบายทางสังคม, การศึกษาและปัญหา

สิ่งแวดล้อม เดอะ เนชั่น นำเสนอรูปแบบที่คล้ายคลึงกันใน “Focus” และ “Sunday Viewpoint” กล่าวโดยทั่วไป “Outlook” ดูจะเหนือกว่า “Focus” ในเชิงคุณภาพ แต่บทบรรณาธิการของเดอะ เนชั่น ก็มีจุดเด่นกว่า โพสต์ ตรงที่มีลักษณะเสรีนิยมสูง, คัดค้านระบบทหาร-อำนาจนิยม และมีประเด็นชวนให้ขบคิดถกเถียง ซึ่งถือว่าเป็นจุดยืนในการเป็นตัวแทนที่เหมาะสมต่อการรณรงค์ในประเด็นที่ท้าทายผลประโยชน์ซึ่งมีอยู่มากมายในสังคม

ผู้ที่อ่านหนังสือพิมพ์ทั้งสองฉบับนี้ คือ คนกรุงเทพฯ ที่มีการศึกษาค่อนข้างสูง รวมไปถึงคนต่างชาติในประเทศ บุคคลกลุ่มนี้เห็นว่าหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษมีเรื่องตื่นเต้นอื้อฉาวเกินจริงน้อยกว่าหนังสือพิมพ์ภาษาไทย ขาวจึงดูน่าเชื่อถือกว่า ดังนั้นสื่อทั้งสองฉบับนี้จึงมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อกลุ่มชนชั้นนำ (Elite) และทำให้หนังสือพิมพ์ภาษาไทยที่เสนอประเด็นปัญหาทางนโยบาย เช่น สยามโพสต์ หรือผู้จัดการรายวัน มักจะขายรับเอาประเด็นใหม่ๆ ที่หนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษเป็นผู้เปิดประเด็นเริ่มแรกมานำเสนอต่ออยู่หลายครั้ง

หนังสือพิมพ์ภาษาไทย

สำหรับหนังสือพิมพ์ภาษาไทย เช่น ไทยรัฐ และมติชนนั้น นโยบายจะเป็นประเด็นนำเสนอจนกลายเป็นข่าวก็ต่อเมื่อสามารถเชื่อมโยงเข้ากับความขัดแย้งทางการเมืองได้โดยตรง มติชนวางบทบาทตัวเองเป็นหนังสือพิมพ์ที่รณรงค์เปิดโปงการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือนการใช้อำนาจ (Abuse of Power) และการฉ้อฉลคอร์รัปชันของกลุ่มคนระดับสูง แม้ว่ามติชนจะพยายามยกระดับคุณภาพของข้อถกเถียงสาธารณะและเรื่องทางนโยบาย ด้วยการเปิดโอกาสให้นักเขียนภายนอกและนักวิชาการส่งบทความเข้ามาตีพิมพ์ แต่บทความเหล่านี้ก็มีความสำคัญเป็นรองประเด็นข่าวประจำวันทั่วไป เช่นเดียวกับไทยรัฐ ซึ่งเสนอภาพตัวเองว่าต้องการขับเคลื่อนรณรงค์คัดค้านนโยบายรัฐบาลที่ไม่ถูกต้อง (ดังเช่นโครงการปฏิรูปที่ดินสมัยที่พรรคประชาธิปไตยเป็นรัฐบาล) แต่การรณรงค์จะปักหลักอยู่ที่การเล่นข่าวทางการเมืองมากกว่าจะเป็นการผลักดันในระดับนโยบาย ส่วนสยามโพสต์ นั้นมองเห็นช่องว่างแทรกตัวเข้าไปเน้นข่าวที่เป็นปัญหาทางนโยบายมากกว่าฉบับอื่น บางครั้งก็เปิด

พื้นที่เกือบเต็มหน้า 3 เพื่อเสนอประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจพิเศษหรืออย่างลึกซึ้ง อย่างไรก็ตาม สีสันของเนื้อหาส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่การวิเคราะห์วิจารณ์มากกว่าการผลักดันทางนโยบายอย่างแท้จริง

สื่อวิทยุและโทรทัศน์

การควบคุมของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมทำให้การเสนอข่าวหรือวิเคราะห์นโยบายทางการเมืองเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีข้อจำกัดมาก แต่นับจากเดือนพฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา มีรายการโทรทัศน์และวิทยุใหม่ๆ เกิดขึ้นจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยบริษัทผู้ผลิตรายการอิสระ รูปแบบการนำเสนอที่เป็นที่นิยมและนำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง ก็คือรายการที่เปิดโอกาสให้คนฟังโทรศัพท์เข้ามาแสดงความคิดเห็นในรายการและการสนทนาอภิปรายแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายจากวิทยากรรับเชิญจำนวนหนึ่ง กลุ่มผู้ผลิตที่ประสบความสำเร็จอย่างมากกับรายการประเภทนี้ คือ ผู้ผลิตรายการ*มองต่างมุม*, *ตอบประชาชน*, *เปิดประเด็น*, *ถามตรง* ซึ่งดำเนินรายการโดย ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่เนื้อหาส่วนใหญ่ของรายการเหล่านี้เป็นการนำเอาสถานการณ์ปัจจุบันมาพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนกันมากกว่าจะเน้นความสำคัญไปที่นโยบาย เพราะกลุ่มผู้รับสื่อเป็นผู้ชมหมุมมาก (Mass Audience) ซึ่งมีความหลากหลายสูง ดังนั้น ทางรายการจึงไม่สามารถเสนอประเด็นจำเพาะเจาะจงที่ลงลึกเข้าสู่ปัญหาทางนโยบายเฉพาะเรื่องได้มากนัก

การรณรงค์เลือกตั้งปี 2538

การล้มคว่ำลงของรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ เป็นผลมาจากการถอนตัวอย่างกระตือรือร้นของพรรคร่วมรัฐบาลก่อนการลงมติไม่ไว้วางใจตามข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านในเรื่องโครงการปฏิรูปที่ดิน พรรคชาติไทยในฐานะแกนนำพรรคฝ่ายค้านได้ฉกฉวยเอาความชอบธรรมที่มีมากกว่าในช่วงนั้น ดำเนินการเปิดโปงการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของรัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาล ถึงแม้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าพรรคชาติไทยเองก็มีประวัติที่ไม่น่าไว้วางใจอยู่ไม่น้อยในเรื่องการคอร์รัปชัน การเลือกตั้งครั้งนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงภาวะที่ไร้ทาง

เลือกของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง ว่าจำเป็นต้องเลือกระหว่างพันธมิตรหลวมๆ 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ กับกลุ่มที่นำโดยพรรคชาติไทย สำหรับพรรคชาติไทยนั้นรณรงค์หาเสียงอย่างเป็นทางการถึงศักยภาพและความสามารถของนายบรรหาร ศิลปอาชา ต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (การรณรงค์อย่างไม่เป็นทางการคือการซื้อเสียงอย่างมโหฬาร) ส่วนพรรคประชาธิปัตย์กลับพยายามรณรงค์และกระตุ้นผู้ลงคะแนนเสียงให้เล็งเห็นถึงผลเสียหากให้พรรคชาติไทยจัดตั้งรัฐบาล และยังอาศัยบทบาทในการควบคุมกลไกการเลือกตั้งผ่านทางกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพรรคคนดูแลอยู่ ให้อภัยบ่อนทำลายฝ่ายตรงข้ามอีกด้วย

บทบาทของสื่อมวลชนในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งครั้งนี้ส่วนใหญ่จะหลีกเลี่ยงที่จะสืบค้นประเด็นเรื่องเศรษฐกิจการเมืองของการเลือกตั้ง หนังสือพิมพ์แนวตลาดจะเน้นจุดสนใจไปที่ตัวบุคคลและการตอบโต้ทางวาจากันไปมา ส่วนหนังสือพิมพ์แนวคุณภาพจะมุ่งนำเสนอให้การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการแข่งขันอย่างแท้จริงระหว่างพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายแตกต่างกัน การผลักดันทางนโยบายในช่วงนี้อาจนับได้ว่าเป็นความพยายามของสื่อที่จะพลิกบทบาททางการเมืองให้แก่ตนเองโดยระมัดระวังที่จะไม่ทำลายกลุ่มอำนาจเก่าจนเกินไปนัก

ในการสัมมนาเนื่องในวาระครบรอบ 30 ปีของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2538 ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กล่าวถึงความพยายามของสื่อในการผลักดันนโยบายและเปิดประเด็นข้อถกเถียงทางนโยบายในช่วงระหว่างการเลือกตั้ง ว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว เขากล่าวว่าเมื่อสถานีโทรทัศน์เปิดโอกาสให้นักการเมืองแถลงถึงนโยบายเรื่องต่างๆที่สำคัญโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ก็มีนักการเมืองจำนวนมากมาร่วมถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ตั้งแต่ปัญหาจราจร ไปจนถึงการปฏิรูปการศึกษา และการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงการหาเสียงชักชวนให้สาธารณชนสนับสนุนตนและพรรคการเมืองของตน แต่ทว่าเมื่อล่วงเข้าสู่กระบวนการจัดตั้งรัฐบาล พันมิตรพรรคการเมือง 7 พรรค กลับสามารถผสมผสานนโยบายซึ่งเชื่อกันว่ามีความแตกต่างกันเข้าด้วยกันอย่างรีบเร่งทันทีหลังวันเลือกตั้ง และไปเจรจาต่อรอง ถกเถียงกันในเรื่องที่สำคัญกว่าคือ ตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ความพยายามของสื่อที่จะแสดงบทบาทอันถูกต้อง

ด้วยการนำเสนอแนวนโยบายที่แตกต่างของพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนใช้ วิจารณ์ญานในการเลือก จึงกลายเป็นการช่วยสร้างภาพความน่าเชื่อถือจอมปลอม ให้กับบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็คือกลุ่มเฉพาะกิจของเหล่าผู้สนับสนุน ทางด้านการเงินที่ให้พรรคต่างๆ นั้นนั่นเอง

ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่าในการเลือกตั้งนั้นไม่มีสิ่งใดเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเด็นปัญหา ระดับประเทศ (National Issues) ประชาชนออกเสียงลงคะแนนบนพื้นฐานของ ประเด็นปัญหาระดับท้องถิ่น (Local Issues) และความสัมพันธ์กับระบบอุปถัมภ์ใน ท้องถิ่นนั้นๆ มีเพียงคนในกรุงเทพฯ เท่านั้นที่พิจารณาลงคะแนนเสียงจากประเด็น ปัญหาระดับประเทศ (นิตยสาร Manager, สิงหาคม 1995, หน้า 36) การที่สื่อซึ่ง เผยแพร่ไปทั่วประเทศให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาระดับประเทศ สะท้อนถึง ความพยายามของคนกรุงเทพฯ ที่เรียกร้องกดดันการเสนอเรื่องราวหรือประเด็นทาง การเมืองที่ตนสนใจไปสู่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในต่างจังหวัด ด้วยความเชื่อว่าคน เมืองหลวงรู้ดีที่สุด ปัญหาการจราจรจึงเป็นปัญหาระดับประเทศที่มีความสำคัญสูง สุดในสายตาของคนกรุงเทพฯ หรือในกรณีการผลักดันให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ของคนกรุงเทพฯ ก็สะท้อนถึงความไม่สู้จะเต็มใจนักที่จะถูกปกครองโดยนักการเมือง ที่พวกเขาเห็นว่ามิภาพเป็นคนของจังหวัด (บรรหาร) หรือคนของภาค (ชวน) เท่านั้น แต่ไม่ใช่คนของประเทศ มองในอีกแง่หนึ่งข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก็คือ ความต้องการให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากทั่วประเทศหันมาสนใจเข้าข้างและ สนองตอบความต้องการของประชาชนในสังคมเมือง (Urban-dominated Society) นั่นเอง และเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปอาจจะนำไปสู่ผลลัพธ์ทางการเมือง ซึ่งไม่เป็นที่พึงปรารถนาของคนกรุงเทพฯ (ซึ่งมีส.ส.ในสภาเพียง 10%) สื่อจึงกลายเป็นแหล่งเดียวที่คนกรุงเทพฯ เห็นว่าสามารถระดมความคิดเห็นได้ เพื่อที่จะลดทอน การคุกคามของการปกครองโดยคนที่ไม่มาจากนอกเขตศูนย์กลางของประเทศ ความ พยายามของสื่อที่จะส่งเสริมการแข่งขันเลือกตั้ง โดยมีพื้นที่อยู่ที่การแข่งขันทางด้าน นโยบาย และสนับสนุนให้มีการลงคะแนนเลือกเป็นพรรค (ตามความเชื่อของคน กรุงเทพฯ) จึงเป็นเพียงบางส่วนของแนวทางซึ่งคนในเมืองพยายามท้าทายพื้นฐาน

ระบบสังคมการเมืองของชนบทที่เป็นมรดกสืบทอดมาอย่างยาวนานในประเทศไทย

หากพิจารณาด้วยความเห็นอกเห็นใจ ก็อาจเชื่อได้ว่าบทบาทในการผลักดันทางนโยบายในช่วงระหว่างการทำเสียงเลือกตั้งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อ กล่าวคือ สื่อได้ตอบสนองข้อเรียกร้องจากสาธารณะ (โดยเฉพาะคนกรุงเทพฯ) เพื่อให้ผู้รับผิดชอบตัวจริงต้องอธิบายชี้แจงถึงแนวทางแก้ไขปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจที่กำลังเพิ่มมากขึ้นให้ได้ ถึงแม้ผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อจะไม่คาดหวังว่าการยกระดับข้อถกเถียงของนักการเมืองและพรรคการเมืองไปสู่ประเด็นทางนโยบายจะมีผลกระทบให้ส.ส.ต้องผลักดันนโยบายนั้นๆ ให้เป็นจริงหรือเป็นรูปธรรมจนอาจนำเอาไปปรับแต่งเป็นแนวนโยบายของรัฐบาล แต่ความสนใจในเรื่องนโยบายของบรรดาสื่อต่างๆ เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามรวบรวมหลักฐานให้เป็นระบบ และสามารถหยิบยกกลับมาใช้ประโยชน์เป็นหลักฐานอ้างอิงสำหรับตอบโต้ผู้ที่หลีกเลี่ยงบิดพลิ้วการแก้ไขปัญหาซึ่งรับปากให้สัญญาไว้เป็นนโยบายในตอนหาเสียง สื่อพยายามทำให้นักการเมืองรู้สึกถึงความรับผิดชอบที่พึงมีต่อคำพูดของตน และบังคับให้นักการเมืองต้องปฏิบัติตามคำพูด ขณะที่นักการเมืองกลับมองว่าการถกเถียงเรื่องนโยบายผ่านสื่อต่างๆ เป็นโอกาสให้ได้โฆษณาตัวเอง ส่วนเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สื่อ (โดยเฉพาะวิทยุและโทรทัศน์) นำเอานักการเมืองมาแถลงและแสดงความคิดเห็นภายในห้องส่ง อาจจะเป็นเพราะรายการรูปแบบนี้มีต้นทุนการผลิตต่ำและผลิตง่าย ทั้งยังทำให้มีรายการบรรจุอยู่ในผังเวลาได้ครบถ้วนอีกด้วย

ในส่วนของสื่อสิ่งพิมพ์ *สยามโพสต์* มีบทบาทโดดเด่นมากในการส่งเสริมความสำคัญของนโยบายพรรคการเมือง มีการเสนอแผนภาพ (Graphic) และแผนภูมิ (Chart) ในหน้าแรกของทุกวัน เพื่อแสดงถึงนโยบายสำคัญด้านต่างๆ ของแต่ละพรรคการเมือง ตั้งแต่ปัญหาจราจร ปัญหาการศึกษา จนถึงการปฏิรูปทางการเมือง ตัวอย่างที่ตีพิมพ์อันหนึ่งคือ ตารางซึ่งตีพิมพ์ในหน้าแรกของหนังสือพิมพ์วันที่ 15 มิถุนายน 2538 สรุปถึงจุดยืนและท่าทีเรื่องการปฏิรูปการเมืองของ 8 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคชาติไทย, ความหวังใหม่, นำไทย, พลังธรรม,ชาติพัฒนา, ประชาธิปัตย์, ประชากรไทย และมวลชน สาระสำคัญที่สยามโพสต์หยิบนำมาเสนอนี้ไม่ได้จำกัดอยู่ที่การนำเอาเอกสารนโยบายซึ่งแต่ละพรรคผลิตขึ้นมาแจกจ่าย แต่สยามโพสต์แสวง

หาข้อมูลมาเปรียบเทียบประเด็นที่ขัดแย้งไม่ตรงกันระหว่างเอกสารนโยบายที่เป็นทางการกับคำพูดของหัวหน้าพรรคหรือสมาชิกคนสำคัญ วิธีการนำเสนอโดยแสดงในรูปตารางให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างจุดยืนที่เป็นทางการของพรรคกับคำสัญญาด้วยวาจาจากคำพูด นับเป็นหลักฐานชั้นสุดยอดทีเดียว อาทิเช่น จุดยืนของพรรคชาติไทยต่อการปฏิรูปการเมือง ซึ่งไม่มีนโยบายที่เป็นทางการ แต่มีคำมั่นสัญญาด้วยวาจาจากคำกล่าวยืนยันของนายบรรหารว่าจะผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ส่วนนโยบายที่เป็นทางการของพรรคหลังธรรมซึ่งเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในแบบต่างๆ ไป คือการกระจายอำนาจโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไม่เคยพูดถึงประเด็นนี้ กลับไปประกาศสนับสนุนข้อเสนอของ คพป.และเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 พรรคประชาธิปไตยประกาศเป็นทางการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง และสร้างกลไกติดตามตรวจสอบการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมือง แต่ ชวน หลีกภัย กลับกล่าวว่าจำเป็นต้องใช้เวลาอีกมากในการศึกษาเรื่องปฏิรูปการเมือง (ทั้งๆ ที่ข้อเรียกร้อง 2 เรื่องดังกล่าวก็เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง)

แผนภูมิที่ปรากฏในสยามโพสต์บรรยายถึงนโยบายของพรรคนำไทย, ชาติพัฒนา, ประชาธิปัตย์ และมวลชนว่ายังไม่มีการระบุที่ชัดเจน ซึ่งกลายเป็นจุดเด่นที่ชี้ให้เห็นถึงความคลุมเครือไม่แน่นอนของพรรคเหล่านี้ต่อจุดยืนหรือท่าทีเกี่ยวกับนโยบายด้านต่างๆ แผนภูมิดังกล่าวตีพิมพ์อยู่เหนือรายละเอียดการสัมมนาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ซึ่งพรรคการเมืองทุกพรรคต่างให้สัญญาว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ภายใน 30 วันของการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ สยามโพสต์สละเนื้อที่ของหน้า 1 เกือบทั้งหมดให้กับแผนภูมิและรายงานการสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้เพื่อเป็นข่าวนำ การกระทำเช่นนี้ในห้วงกระแสสูงของการหาเสียงเลือกตั้งสะท้อนถึงความมุ่งมั่นตั้งใจของหนังสือพิมพ์ที่จะผลักดันประเด็นการปฏิรูปให้เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ และหวังจะเจาะลงไปถึงจุดยืนของพรรคการเมืองซึ่งกำลังขับเคี่ยวแข่งขันกัน ให้เผยท่าทีออกมาให้แจ่มชัดยิ่งขึ้น บุคคลสำคัญของพรรคชาติไทยท่านหนึ่งซึ่งเป็น ส.ส.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาหลายสมัย

ให้ทัศนะถึงเรื่องของนโยบายในการหาเสียงว่า เขาไม่สามารถรณรงค์ในเรื่องที่อยู่บนพื้นฐานคำแถลงหรือคำประกาศของพรรคได้ เพราะว่าถ้าหากพรรคชาติไทยเข้าร่วมรัฐบาลผสม ก็จะต้องมีการปรับนโยบายของแต่ละพรรคเข้าด้วยกัน และอาจทำตามสัญญาในนโยบายที่ประกาศไม่ได้ แต่ไม่ว่าผลลัพธ์ของความพยายามของสื่อจะออกมาอย่างไร การเลือกตั้งปี 2538 ก็ชี้ให้เห็นว่าสื่อสิ่งพิมพ์ให้ความสนใจกับเรื่องนโยบายพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้นกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ อย่างเห็นได้ชัด

ในด้านความพยายามติดตามทวงถามสัญญาหรือนโยบายที่พรรคการเมืองผูกมัดตัวเองไว้ระหว่างหาเสียง จะเห็นได้จากการที่ *มติชน* ได้เชิญผู้เชี่ยวชาญกลุ่มหนึ่งมาร่วมแสดงความคิดเห็นและวิจารณ์การแถลงนโยบายของรัฐบาลผสมชุดใหม่ และมีการตีพิมพ์เนื้อหาส่วนนี้โดยสละพื้นที่ค่อนข้างมากในฉบับวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 มติชนมีความแหลมคมฉับไวในการติดตามตรวจสอบพฤติกรรมของรัฐบาลใหม่ โดยเฉพาะในส่วนของถ้อยแถลงที่ให้ไว้ระหว่างหาเสียง คำแถลงนโยบายจึงกลายเป็นเป้าแรกของการเริ่มงานบริหารโดยรัฐบาลชุดใหม่ที่สามารถหยิบเอาประเด็นมาสร้างเป็นเรื่องราวได้หากมีการบิดพลิ้วไปจากเดิม นอกจากนั้น มติชนยังเลือกบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอาจารย์จากมหาวิทยาลัยมาเป็นผู้วิจารณ์นโยบายที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ เช่น ดร.เขียน ธีระวิทย์ เป็นผู้วิจารณ์นโยบายต่างประเทศ เป็นต้น กรณีเช่นนี้แสดงให้เห็นว่านักวิชาการยังเป็นผู้มีความโดดเด่นกว่าและเป็นที่ยอมรับมากกว่าในการวิเคราะห์เนื้อหาทางนโยบาย เมื่อเทียบกับ การวิเคราะห์โดยนักหนังสือพิมพ์

การปฏิรูปการเมือง

หลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* เข้าไปเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการกดดันเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะคอลัมน์ประจำของ ศ.ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ดร.เกษียร เตชะพีระ และคำנוณ สิทธิสมาน ซึ่งใช้นามปากกาว่า “รามบุตรี 516” การใช้ประโยชน์จากจุดยืนทางวิชาการของนักเขียนคอลัมน์ทำให้ *ผู้จัดการรายวัน* สามารถสถาปนาตนเองขึ้นมาเป็นเวทีสำคัญสำหรับการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับอนาคตทางการเมืองของ

ประเทศ นักเขียนคอลัมน์แต่ละคนพูดและเขียนอย่างต่อเนื่องโดยไม่ย่อท้อ เพื่อให้
เกิดความเข้าใจในการปฏิรูปการเมือง และแนวคิด “คอนสติติวแนลลิสม์”
(Constitutionalism) หรือ “กลไกและกระบวนการควบคุมเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจ
รัฐของผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน” คำคุณธิบายว่า หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน มี
นโยบายส่งเสริมความคิดใหม่ๆที่ทำทลายความคิดทางการเมืองแบบที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน
มุมมองและวิธีการที่ปรากฏในคอลัมน์ต่างๆ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างธรรมชาติ และ
หลุดออกนอกกรอบความคิดความสนใจแบบดั้งเดิม การเกิดขึ้นของความคิดใหม่ๆ
เช่นนี้สะท้อนถึงความรู้สึกไม่พอใจต่อสถานการณ์การเมืองไทยปัจจุบัน และความไม่
พอใจกับรูปแบบดั้งเดิมของข่าวและวิธีการทำข่าวการเมืองดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ในเดือนสิงหาคม 2538 “รามบุตรี 516” ยกเนื้อที่ทั้งคอลัมน์ให้กับการนำ
เสนอและสนับสนุนการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องปฏิรูปการเมืองอยู่
หลายครั้ง เขาได้คัดลอกตัดทอนเอาเนื้อหาจากหนังสือเล่มเล็กๆ ว่าด้วยเรื่อง
คอนสติติวชันแนลลิสม์ ซึ่งเขียนโดยชยอนันต์ สมุทวณิชมาลงพิมพ์เป็นตอนๆติดต่อกัน
(ฉบับวันที่ 21 และ 22 สิงหาคม) และฉบับวันที่ 28 สิงหาคม ได้ตีพิมพ์เนื้อหาที่
สรุปเฉพาะใจความสำคัญจากเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “รัฐธรรมนูญ :
โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” เขียนโดย ศ.อมร จันทรสมบูรณ์ ผู้ซึ่งนำเสนอ
แนวคิดดังกล่าวเป็นคนแรก ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2534 ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัย-
ธรรมศาสตร์ ในหนังสือพิมพ์ฉบับวันที่ 26 กันยายน ถึง 10 ตุลาคม “รามบุตรี 516”
นำงานวิจัยเรื่องปฏิรูปการเมืองในเกาหลีใต้ เขียนโดย ดร.ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์
อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มาคัดทอนนำลงติดต่อกัน
10 ตอน นอกจากการใช้ประโยชน์จากคอลัมน์ “รามบุตรี 516” เป็นเวทีแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นทั่วไปแล้ว บทความแสดงความคิดเห็นและการวิจารณ์ที่เกี่ยวกับปัญหา
รัฐธรรมนูญยังพบได้ทั่วไป ตัวอย่างเช่น ในบทความพิเศษวันที่ 6 ตุลาคม 2538
ศ.ชยอนันต์ ได้เสนอแบบพิมพ์เขียวสำหรับการปฏิรูปทางการเมืองแนวใหม่ โดย
เสนอให้ใช้วิธีการเลือกรัฐมนตรี(หรือคณะบริหาร)ผ่านการเลือกตั้งทั่วประเทศ และ
ให้เปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งเป็นแบบเขตเดียวคนเดียว (Single-seat Constituencies)
ส่วน ดร.เกษียร ก็ใช้คอลัมน์ประจำของเขาวิจารณ์ข้อเสนอของ น.พ.ประเวศ วะสี

ในฉบับวันที่ 21 สิงหาคม เป็นต้น การนำเสนอข่าวอย่างเป็นทางการ
ปฏิรูปการเมืองดังกล่าวนี้ นับได้ว่าเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับการรณรงค์
ด้านนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่องไม่ลดละโดยหนังสือพิมพ์เพียงฉบับเดียว

ข้อวิจารณ์ต่อสิ่งซึ่งอาจจะเรียกได้ว่า “สำนักผู้จัดการ” ในการผลักดัน
นโยบายทางการเมือง ก็คือ การชี้ว่าคอลัมน์จำนวนมากมีเนื้อหาซ้ำซาก และให้ความ
สำคัญกับตัวเองมากเกินไป บางคนวิพากษ์วิจารณ์ถึงแนวคิดปฏิรูปการเมืองของ
ผู้จัดการ ว่าได้รับการเขียนถึงราวกับเป็นวัชศักดิ์สิทธิ์ ดร.พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ ได้
เขียนบทความเรื่อง “ปฏิรูปการเมือง? ปฏิรูปท่าไหม?” เสียดสีวิธีการซึ่งนักเขียน
คอลัมน์ที่ตั้งตนเองเป็นนักสู้เพื่อประชาธิปไตย ได้นำเอาประเด็นเรื่องปฏิรูปการเมือง
มาพูดคุย ถกเถียงกันเป็นเวลานานหลายเดือน (ผู้จัดการรายวัน, 10 ตุลาคม 2538)
โดยพิชิตเขียนความเป็นมาว่าประเด็นเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองนั้น ถูกจุดกระแส
ขึ้นมาสร้างความสนใจในหมู่ประชาชนเป็นครั้งแรกจากการประท้วงของอาหารของ
ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ในช่วงเดือนเม.ย.-พ.ค. 2537 ใ้ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้
เป็นประชาธิปไตย การประท้วงครั้งนี้ทำให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนา
ประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นมาอย่างรีบเร่ง โดยมี น.พ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน
ถึงแม้ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะได้อบอาหารทางปัญญาให้แก่นักวิชาการ, นักเขียน
คอลัมน์ และนักหนังสือพิมพ์จำนวนมาก แต่ คพป.ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อลดขบวนระเบิด
ลดแรงกดดันทางการเมืองในช่วงนั้นเป็นสำคัญ พิชิตจึงเห็นว่าหมอประเวศและ
บุคคลสำคัญท่านอื่นๆ ในคณะกรรมการถูกผู้นำพรรคประชาธิปัตย์หลอกใช้เป็น
เครื่องมือเพียงเพื่อปลดปล่อยความตึงเครียดอันเกิดจากคำขู่ที่ ร.ต.ฉลาดยื่นข้อ
เรียกร้องมานั่นเอง นอกจากนั้น รายงานที่ คพป.จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว กลับถูก
นำไปใช้เป็นประเด็นถกเถียงทางสาธารณะในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุดและ
“การปฏิรูปการเมือง” ได้กลายเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายต่างๆ หยิบมาใช้ประโยชน์ จน
กลายเป็นหัวข้ออดนิยามไม่ต่างไปจากเรื่องเอดส์ พิชิตแสดงความเห็นว่าข้อถกเถียง
ทางนโยบายต่อเรื่องปฏิรูปการเมืองที่ยังคงมีความคลุมเครืออยู่นี้เป็นข้อถกเถียงจริงๆ
เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ข้อถกเถียงส่วนใหญ่กลับเป็นโอกาสในการแสดงท่าทีและวาทะ
ทางการเมืองเข้าใส่กันระหว่างนักการเมือง นักวิชาการ และนักหนังสือพิมพ์ ทำให้

สื่อเป็นผู้สนับสนุนสำคัญและผู้รับประโยชน์จากการถกเถียงเรื่องนี้ เพราะยิ่งเถียงกันไม่รู้จบ ก็ยิ่งทำให้มีแนวเรื่องเป็นวัตถุดิบที่นำมาใช้เขียนได้ไม่สิ้นสุด

ความสำเร็จของสื่อในการสนับสนุนผลักดันทางนโยบาย

การพิจารณาความสำเร็จของสื่อต่อบทบาทในการสนับสนุนผลักดันนโยบายให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงนั้นจำเป็นต้องจำแนกความแตกต่างของสื่อแต่ละประเภทและความแตกต่างของนโยบายแต่ละนโยบาย หนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษสองฉบับคือ *บางกอกโพสต์* และ *เดอะ เนชั่น* ได้สละเนื้อที่คอลัมน์ทั่วไปหลายคอลัมน์ให้กับการถกเถียงในรายละเอียดถึงนโยบายต่างๆ ส่วนนิตยสารรายสัปดาห์ภาษาไทยบางเล่มก็มีแนวทางสำหรับการเขียนและวิธีการนำเสนอที่ดีในการผลักดันนโยบาย เช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์รายวันบางฉบับที่เน้นข่าวสาระหนักๆ ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของสถานการณ์สำคัญ ตัวอย่างเช่น ข่าวการเลือกตั้งปี 2538 ใน *สยามโพสต์* และการรณรงค์เรื่องปฏิรูปทางการเมืองใน *ผู้จัดการรายวัน* ส่วนสื่อวิทยุและโทรทัศน์ยังคงตามหลังห่างจากสื่อสิ่งพิมพ์ค่อนข้างมาก แม้ว่าผลงานของผู้ผลิตรายการและผู้ดำเนินรายการเช่น ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมควรได้รับการยกย่องก็ตาม

สื่อโดยทั่วไปส่วนใหญ่มักจะเห็นว่านโยบายไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่น่าสนใจนัก ยกเว้นถ้ามีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และสามารถขยายต่อหรือเล่นเป็นข่าวได้ จึงจะมีการนำเสนอเรื่องของนโยบายนั้น เพราะฉะนั้นโดยตัวของนโยบายเอง หากปราศจากซึ่งมิติทางการเมืองแล้ว จะกลายเป็นข่าวได้ยาก

วิธีปฏิบัติงานแบบดั้งเดิมของนักเขียนคอลัมน์ทางการเมือง (กล่าวคือ มีความสนิทสนมเป็นการส่วนตัวหรือมีความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์อย่างแยกไม่ออกกับผู้อำนาจ แล้วจึงเกิดการเปลี่ยนสีกลายร่างไปเป็นผู้มีอิทธิพลในที่สุด) เป็นสิ่งซึ่งยากที่จะดำรงอยู่ภายใต้ภาวะเงื่อนไขทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้นในปัจจุบัน คนหนังสือพิมพ์กำลังแสวงหาหนทางใหม่และมีศักดิ์ศรีมากขึ้นในการเผชิญหน้ากับผู้อำนาจและอิทธิพล การพยายามนำเสนอประเด็นใหม่ๆ สำหรับผลักดันนโยบายอาจจะเป็นเพียงการเสนอหนทางให้เลือกเดินเท่านั้น ถึงแม้จะมีเค้กลางที่มีมดดมดูหมด

หวัง แต่ก็ยังมีสัญญาณที่ดีอยู่อีกมาก ดังเช่นการที่สื่อบางส่วนกำลังแสวงหาวิธีการ
ขับเคลื่อนประเด็นตถะเพียงทางนโยบายให้ก้าวคืบไปไกลกว่าการต่อรองทางการเมือง
ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ใประติมณฑลทางการเมืองไปสู่ประติมณฑลของนโยบายทางสังคม
อย่างไรก็ตาม คำถามสำคัญซึ่งต้องมียู่เสมอและตอบให้ได้ในการวัดค่าความสำเร็จ
ของสื่อต่อการเสนอแนะผลักดันประเด็นทางนโยบายใดๆ ก็คือ ใครเป็นผู้ได้รับ
ประโยชน์จากการเสนอแนะผลักดันนโยบายนั้น?

Policy advocacy and the media in Thailand

Dr. Duncan McCargo

Lecturer in Politics
and ESRC Research Fellow
Department of Politics
University of Leeds
October 1995

Policy advocacy and the media in Thailand

Duncan McCargo

Introduction*

This paper will seek to define and analyse the nature of policy advocacy in the contemporary Thai media, addressing the following three key questions :

1) To what extent does the media seek to perform an agenda-setting function in terms of public policy?

2) How do different sectors of the media (the popular vernacular press, the self-proclaimed 'quality' vernacular press, the English-language press, radio, and television) vary in their approach to policy advocacy?

3) How far is the media proving successful in performing its policy advocacy function?

The above questions are addressed with primary reference to two case studies of contemporary relevance :

a) The role of the media in emphasising and promoting discussion of party policy platforms during the 1995 general election campaign.

b) The role of the media in the ongoing debate over reform of the political system.

Role of media in Thailand : how does policy advocacy fit in?

The role of the media in policy advocacy is by no means fully accepted in the Thai context. For many Thais, the media is seen as a source of rumour and entertainment, its commentaries on political matters likely to be highly partisan and directed primarily at raising circulation. The idea that the media has function of contributing to policy debate is a relatively new one, which has gained currency only recently. Ubonrat Siriyuvasak argues that the period since the events of May 1992 has seen a flowering

* This paper arises out of my research project 'Media and politics in Thailand and Pacific Asia', for which currently hold an ESRC Research Fellowship. I gratefully acknowledge the financial support of the Economic and Social Research Council (UK), and additional funding from the British Academy (Committee for South-East Asian Studies). I am very grateful to Dr. Ubonrat Siriyuvasak for her ideas and suggestions concerning this paper.

of press freedom comparable with that in the three years after October 1976.¹ However, whereas the political changes ushered in after October 1973 freed the press from decades of control, leading to an explosion of commentary and criticism, the press after May 1992 had much more experience in performing a wider social function, and thus has been more effective in its performance. Even before the May crisis, the media had been engaging in policy discussion. Examples included the constitution rewriting debate of 1991, and the controversies surrounding the Kaeng Krung dam project in 1989 and 1990.² The demise of the National Peace-Keeping Council after May 1992 contributed to a further liberalisation of the media environment.

Standard western descriptions of the medias' political functions (such as watchdog', social 'mirror', and 'agenda-setter') are not always appropriate in the Thai context, where the media is often a political actor in its own right, linked to or owned by prominent political figures, and dedicated to the promotion of particular vantage points.³ Yet given the bureaucratized nature of Thai society, the media has a prominent role to play in voicing ideas which run counter to state-fostered orthodoxies. In a society where academics are government officials, where most television is overseen by the government or the military, and where even religious leaders are intimately tied to the prevailing power structure, the privately-owned print media is well-placed to offer alternative voices and perspectives.

Structure of news presentation in the Thai press

To understand why policy advocacy is not a natural role for the Thai press, it is necessary to look briefly at the traditional pattern of news presentation which characterises Thai newspapers. Thai newspapers differ

¹Interview with Dr.Ubonrat Siriyuvasak, Associate Professor, Department of Mass Communication, Faculty of Communication Arts, Chulalongkorn University, 20 October 1995.

²On coverage of the Kaeng Krung dam project, see Ubonrat Siriyuvasak, "Environmental discourses in the Thai media", *TEI Quarterly Environmental Journal*, Vol.2, No.2, April-June 1994.

³For a relevant discussion, see Thitinan Pongsudhirak, "The mass media in Thai politics : watchdogs and servants in a democratizing society", in Kevin Hewison (ed.) *Politics in Thailand: Democracy and Participation*, London:Routledge (forthcoming).

from western newspapers principally in their attempts to preserve a highly artificial distinction between news and comment. 'News', as narrowly defined by Thai journalists and editors, is purely factual in nature, almost invariably requiring no background information, no explanation, and very definitely no interpretation. In practice, news consists mainly of the verbatim utterances of news sources such as politicians and senior officials, linked together with phrases such as 'The minister insisted that', and 'The permanent secretary revealed that', 'News' is presented completely without context, and so is generally unintelligible to a reader who is unfamiliar with the issues mentioned by news sources being quoted. 'News' is the province of junior reporters, usually assigned to ministries or other government offices, and phoning or faxing the utterances of news sources into news desks.

'Comment' is the province of columnists, traditionally senior members of the political desk or editorial staff. Comment is often made without close reference to factual information ; its primary function is to use current events as a foil for the views of the columnist, who presents himself (almost all columnists are men) as a particular person with distinct pre-occupations and biases. What is lacking in most Thai newspapers is any attempt to analyse issues and developments, linking empirical information with interpretation and reasoned discussion. Exceptions to this principle often appear in Sunday editions (such as *Thai Raths*' Page 3 political analysis), almost as though analysis is a secondary activity to be confined to days when there is little 'real' news to be presented. In practice, much of the analysis which does appear in the Thai press is little more than an expanded form of the typical column, a form of extended pontification. Proper analysis demands that reporters be authorised to do more than tape-record minister's speculative remarks, and that columnists lower themselves to do actual research, rather than riding endless hobby-horses. It challenges the notions that junior staff must be in awe of their sources (*krengjai laeng Khao*), and that with seniority comes the license to waffle. Incorporation policy debate into the traditional Thai newspaper order typically involved 'upgrading' the output of columnists, either by recruiting outsiders, particularly university lecturers, to write columns on either an ad hoc or a

regular basis, or permitting existing columnists to shift their focus (or some of it) away from immediate day-to-day political concerns. Both approaches risk alienating regular readers who see newspapers primarily as a source of news and comment.

In studying the Thai media as a source of policy advocacy, it is necessary to recognise the structure, tradition and limitations of these media. 'Policy advocacy' needs to be broadly defined to take account of these factors : for the media to broach policy issues at all is to engage in a form of 'policy advocacy', acknowledging the existence and potential importance of questions which do not conform to the conventional rubric of the Thai newspaper.

Different sectors, different approaches

The Thai media may be divided into several categories : electronic media, like the five national television stations, and private radio networks such as INN (most of which remain under the direct or indirect control of the state), mass-market print media (including popular newspapers such as *Thai Rath*, *Daily News*, and *Khao Sod*), niche-market print media targeting particular specialised readership (such as *The Nation*, *Siam Post*, *Krungthep Thurakit*, and *Phujatkarn*), and 'vanity' media publications aimed at promoting the interests or views of particular individuals and organisations (such as *Ban Muang*). Policy advocacy is primarily the domain of the niche-market print media. In addition to the daily press, policy issues are also dealt with in a number of niche-market weekly and monthly publication, such as *Siam Rath Weekly*, and the old-style political weekly *Arthit*.

Forms of policy advocacy in the media

Policy advocacy in the Thai media assumes a variety of different forms, among them :

- i) News reports of policy statements by politicians, government officials, non-governmental organisations and think-tanks
- ii) News reports of policy-related seminars and conferences
- iii) Comments by regular political and economic columnists

- iv) Editorial comments
- v) Special commentary and analysis articles submitted by, or commissioned from, individuals with specific policy expertise
- vi) Policy-related features or series, comprising two or more articles on a common theme
- vii) Sponsoring of policy-related seminars and conferences by media organisations in order to generate news and debate
- viii) Documentary-style radio and television programmes exploring particular policy-related issues
- ix) Panel discussion, interview, and phone-in style radio and television programming on policy questions

In some cases, a combination of these activities by a particular media organisation (or more than one organisation) may constitute active media-led campaigning on a given policy issue. The range of issues taken up by the media, however, tends to be limited. In particular, the weakness of local newspapers and media given the overwhelming dominance of the national press leads to a strong Bangkok focus. Policy issues relating to national politics or economic questions (such as the electoral platforms of political parties, and reform of the political system) generally take priority over regional or local issues. As argued in the report of a 1994 seminar on decentralisation : 'Bangkok people have a "loud voice" because radio, television and newspapers report mostly problems faced by them... The first important step for immediate development of people's force in the balance of power is likely to be co-operation between NGOs, people's organisations and local education institutes to push for quality local radio and newspaper which would in turn strengthen the public sphere'.⁴ In other words, policy advocacy in the Thai media remains primarily the terrain of interest groups based in the capital. A clear example of this may be seen in the media's treatment of the Sor Por Khor land reform issue, which was overwhelmingly portrayed as a national political question rather than an

⁴ *Power Decentralisation in Thai Society : demands from the people*, report from seminar organised by the Local Information Center for Development, Nakhon Ratchasima, December 1994, published May 1995 pp.36-37.

issue directly affecting the livelihoods of millions of farmers and rural dwellers.

Covering politics versus covering policy

For much of the Thai press, politics is the central news focus. Political reporters are concentrated at such locations as the parliament, Government House, and the Interior Ministry. Given the partisan and assertive nature of the print media, newspapers are often eager to embroil themselves in political controversies. Coverage of policy issues (the first step towards a policy advocacy role by the media) comes about most readily when those issues are intimately related to questions of national politics. Political editors and reporters like stories which illustrate conflicts between different competing individuals and groups in the political world : splits between rival faction leaders in the same party, disputes between ministers and senior civil servants, and falling-out among coalition partners. Thus general election times, when all parties unveil policy platforms and compete for press attention, are good opportunities for the airing of policy questions ; so are parliamentary debates with a policy component which is of clear political significance, such as no-confidence debates on which the future of a ruling coalition depends. The May 1995 debate on the land reform issue, which led to the downfall of the Chuan Leekpai government, is a case in point. Similarly, questions relating to political reform appeal to political journalists, who are able to understand the issues involved, and can relate them to the wider 'game' of political maneuvering among rival parties and oppositional groups. By contrast, 'pure' policy issues concerning matters such as health and education are often impossible to reduce to the popular level of interpersonal conflict. Similarly, even business newspapers rarely provide analytical explanations of alternative fiscal or trade policy options relating to issues such as inflation or GATT. In other words, certain policy issues are much more accessible and intelligible to the political desks of Thai newspapers than others.

Ubonrat Siriyuvāsak argues that in the case of the Kaeng Krung dam project, media attention was sustained for several months because protest groups of local people and students 'provided the necessary conflict

conditions for journalists to work in', newspaper headlines using headlines laden with 'anticipated violence in order to draw the attention of readers, and hence to make the stories sell'.⁵ Where a policy issue could be construed as a conflict, it became a major focus of sustained media discussion and debate. But Ubonrat also noted the way in which the environmental agenda at the heart of the issue was progressively displaced in the print media by a focus upon political rivalry. Although some newspapers (she singles out the *Bangkok Post*, *The Nation* and *Phujatkarn*) provided detailed chronologies and analyses of the issues involved in the later Pak Mool dam controversy (1990 to 1994), 'their environmental discourse came far too late in the struggle, and the papers failed to get any serious support from environmental groups'.⁶ By contrast, the state-controlled electronic media saw both of these politically-related environmental protests as 'illegitimate' news items which did not conform to their structure of news-gathering and presentation. This media climate gives little scope for what Ubonrat terms 'environmentalist' policy discourse (which criticises the industrial economy and associated social system), as opposed to mainstream 'conservationist' and 'reformist' policy discourses, to be articulated either in the mass-circulation Thai-language press, or on television. The nuances of the debate are not conveyed to the general public, since they do not conform to the news values of those who control the mass media. Protest and conflict can sometimes be deemed newsworthy, but environmental policy in itself cannot.

Examples of policy advocacy in the media

Weekly magazines

Arthit is unusual in carrying a lengthy cover story of approximately 8-10 pages each week, a format which allows for detailed discussion and analysis of current policy issues. Topics covered in 1995 have included defence procurement, the Eighth National Development Plan, and political

⁵Ubonrat 1994, p. 33 ; for this topic, see pp. 33-37.

⁶Ubonrat 1994, p. 36.

reform. Chatcharin Chaiwatsu, the founder-publisher of *Arthit*, tries to run his magazine like an NGO, rather than as a conventional commercial enterprise. Whilst the readership of the magazine is quite small, regular readers include many politicians and political journalists. Nevertheless, the primary character of *Arthit* is that of a political magazine producing commentaries on current affairs, and its articles do not consistently conform to the model of policy analyses. The magazine has run a long-standing campaign on the issue of decentralisation. *Siam Rath Weekly*, which continues to enjoy substantial sales and prestige despite the presently much-reduced standing of its daily counterpart, has a well-established track record of policy-related features on NGOs, people's struggles, and issues relating to women, farmers, health and the environment.

English-language dailies

Although edited by Thais and using a news-gathering structure quite similar to that of their Thai-language counterparts, the two main English-language dailies, the *Bangkok Post* and *The Nation*, have introduced many innovations in the media world. Blessed with many talented staff, and possessing a far more international perspective than any of the Thai-language newspapers, these two newspapers have been at the forefront of promoting a policy advocacy role for the media. Despite being politically more conservative than its arch-rival *The Nation*, the *Bangkok Post* has been highly innovative in its coverage of policy issues which go beyond the regular political beats, especially in the 'Outlook' section (as in the articles of Sanitsuda Ekachai) and the much-praised 'Sunday Perspective' section. This typically contains three or four broadsheet pages devoted to a single policy-related issue, and is particularly strong on social policy, education, and environmental questions. A similar style of coverage can be found in the 'Focus' and Sunday 'Viewpoint' sections of *The Nation*. Whilst 'Outlook' is arguably generally superior in quality to 'Focus', *The Nation's* strongly pro-liberal, anti-military editorial line gives the newspaper a combative quality which stands it in good stead for campaigns on issues which challenge vested interests. Whilst the readerships of both newspapers are largely confined to well-educated Bangkokians (and expatriates),

many regard the English press as less sensational and more trustworthy than its vernacular counterpart, giving both papers substantial influence in elite circles. Thai language papers which cover policy questions, such as *Siam Post* and *Phujatharn*, are often responding to innovations first made by the English language press.

Thai language newspapers

For Thai-language newspapers such as *Thai Rath* and *Matichon*, policy is principally interesting when it can be related directly to questions of political conflict. *Matichon*, in particular, sees itself as a campaigning newspaper dedicated to uncovering abuses of power and corruption in high places. Whilst the newspaper does deal with policy matters and seeks to raise the quality of public debate, especially in some of the columns contributed by outside writers and academics, these concerns are generally subordinated to more pressing news issues. Similarly, *Thai Rath* has shown that it is willing to wage a sustained campaign against a controversial government policy (as with the Democrat land reform programme, 1994-1995), but the campaign will be pitched at the level of politics rather than policy. *Siam Post*, has sought to place greater emphasis on policy questions, and sometimes gives over page 3 to the in-depth scrutiny of a particular issue ; for the most part, however, the tone remains one of commentary rather than of real policy analysis or advocacy.

Electronic media

Given the continuing state control (direct and indirect) of the electronic media, opportunities for analytical discussion of politically sensitive policy areas remain limited. At the same time, since May 1992 there has been a burgeoning of new radio stations and television programmes, many of them run by independent production companies. Radio phone-in programmes and variations on the 'panel discussion' format have become widespread, although the quality of this programming is often very low. Among the most successful are those hosted by Thammasat University economics professor Chermesak Pinthong, such as

Mong tang moom, Tob prachachon, and Trong praden. For the most part, these programmes have a 'current affairs' rather than a 'policy' focus; this arises partly out of the limitations of media which are intended for a mass audience, which is not so receptive to narrowly focused policy questions as the readership of a niche-market newspaper.

1995 election campaign

The general election campaign of July 1995 offers numerous illustrations of the attempts by the mass media to create discussion around policy-related issues. These efforts need to be viewed in the context of the primary factors which precipitated the election and governed its outcome. On the one hand, the Democrat-led coalition government was toppled by the defection of a coalition partner immediately prior to a no-confidence vote over allegedly corrupt handling of a land reform programme. The opposition, led by the Chart Thai Party, succeeded in briefly seizing the moral high ground in their crusade against abuse of government power. Yet given the fact that Chart Thai itself was a party with dubious record as regards matters of corruption, the election presented voters with an 'empty choice' of two loose alliances : one led by what many regarded as a discredited Democrat Party, and another led by Chart Thai, an unprincipled provincial juggernaut. Whilst Chart Thai based its formal campaign around Banharn's potential as a premier (and its informal one upon heavy vote-buying), the Democrats waged a largely negative campaign, urging voters not to give Chart Thai a chance to form the government (whilst at the same time using their control of state agencies such as the Interior Minister to undermine their opponents). For the most part, the media refrained from investigative reporting and exposing the underlying political economy of the election. Instead, the popular press focused on personality issues and back-biting, whilst the quality press sought to make the election a 'real' contest between parties with different policy platforms. The media was concerned less with what the election was actually about, than with what it believed the election ought to be about. Policy advocacy was part of an attempt by the media to define a political role for itself, a political role which legitimated its function, yet did not challenge the existing power-holders.

Speaking at a seminar on the occasion of the thirtieth anniversary of Chulalongkorn University's Faculty of Mass Communication on 5 July 1995, Dr. Cherm Sak Pinthong argued that in retrospect, the attempts by the media to advocate policy and generate policy debate during the election period had proved a failure. By summoning politicians to outline their policy platforms on particular topics, television stations had given them a considerable free publicity. Politicians had discussed the intricacies of issues ranging from the traffic problem to educational and constitutional reform, seeking to persuade the public that only they and their parties were proposing appropriate solutions to particular problems. Yet when it came to the formation of the coalition, seven parties were able to sink their supposed policy differences with unseemly haste on the very night of the election, and throw themselves into the more serious business of haggling for cabinet seats. In seeking to legitimise its own role through the quest to find policies, the media had simply helped lend a spurious credibility to political parties which were often little more than *ad hoc* groups of bounty-hunters.

Thammasat University political scientist Anek Laothamatas argued: 'The elections did not have anything to do with national issues. People vote on the basis of local issues and local patronage. Only in Bangkok do people consider national issues' (*Manager*, August 1995, p. 36). In part, the focus of the national media upon national issues reflected attempts by Bangkok people to press their own political agenda upon provincial voters, in the belief that capital-dwellers knew best. Many Bangkokians undoubtedly considered the local traffic problem in their city to be a national-level issue of the highest importance. Similarly, the interest of Bangkok voters in political reform reflected their reluctance to be ruled by politicians whom they regarded as provincial (Banharn) or regionalist (Chuan) in outlook. At the core of Bangkokians' demands for political reform is a desire for elected representatives sympathetic to the needs of an urban-dominated society. Attempts by the media to promote policy-based electoral competition and party-based voting were part of a broader project to challenge the patrimonial basis of rural society and politics. For any minority, popular elections offer the threat of unwelcome political

outcomes. This is acutely so for Bangkok Thais, with only 10% of parliamentary seats under their control. Media is one of the resource which 'central' Bangkok Thais have sought to mobilise in order to minimise the threat of domination by what they regard as the periphery.

A more charitable view of the media's emphasis upon policy advocacy during the election period sees the intent of media practitioners as genuine and progressive. According to this reading, the media was responding to demand from the public (especially here the Bangkok electorate) for answers to genuine concerns about growing economic and social problems. Although media practitioners did not cherish any unrealistic expectations that raising the level of policy debate among representatives of the political parties would have any substantial impact upon the subsequent shaping of government policy, the focus on policy was part of a systematic attempt to gather material about policy issues, material which could be taken down and used (if necessary) as evidence against a new government which sought to avoid pledges made to the electorate. The media were seeking to make politicians feel more accountable for the policies they claimed to advocate. Whilst politicians saw media discussions of policy platforms as an opportunity for self-promotion, the media saw them as opportunities to pin down politicians, by scrutinising their fitness for executive office. Another motivation for the media to pursue the policy agenda was the simple need to fill airtime : inviting politicians and interested parties to discuss policy issues in a studio is one of the cheapest and easiest ways of producing live broadcasting.

Among the print media, *Siam Post* arguably played the most prominent role in promoting the importance of party policy platforms. Day after day, the newspaper carried graphics and charts on its front page which set out the policies of the various parties on particular issue, ranging from traffic and education to political reform. An excellent example is the table published on the front page of *Siam Post* on 15 June 1995, which summarised the stances of seven parties (Chart Thai, New Aspiration, Nam Thai, Phalang Tham, Chart Pattana, Democrat, Prachakorn Thai and Muanchon) on the political reform question. An important feature of the *Siam Post* coverage was that it did not confine itself to the written policy

documents produced by political parties, but provided information on the discrepancies between the formal manifestos and the day-to-day utterances of party leaders and prominent candidates : policy was divided into two categories : 'party policy', and 'electioneering'. Starkly tabulated in this form, the discrepancies between formal party positions and verbal pledges were highly evident. A good example was the Chart Thai Party's position on political reform : no official policy, but a verbal pledge from Banharn to amend Article 211 of the constitution. Phalang Tham's official policy called for general political reforms, such as decentralising power by electing provincial governors, whilst party leader Thaksin Shinawatra had announced his support for the Prawes committee's proposals and called for the amendment of Article 211.

The Democrat manifesto called for the setting up of an election commission and mechanisms for monitoring abuse of power by politicians; whereas Chuan Leekpai had argued that more time was needed to study the political reform question, party spokesman Abhisit Vejjajiva had declared his view that political reform did not necessarily involve amending Article 211. The *Siam Post* chart described the policies of Nam Thai, Chart Pattana, the Democrats, and Muanchon as 'not clearly stated', highlighting the vagueness of policy positions. The chart was published above a story detailing calls by academics at a Thammasat University seminar on 14 June for all parties to promise that they would act to amend article 211 within thirty days of the formation of the new government. *Siam Post* devoted much of its front page to the chart and seminar report, which was the lead story. Leading with an academic seminar at the height of a general election campaign reflected the paper's determination to push the reform agenda and to pin down the competing parties' position more precisely. A typical politician's view was expressed by one successful Chart Thai candidate (and several time MP) in the Northeast, who explained that he could not campaign on the basis of his party manifesto, since if Chart Thai joined the new government it would have to modify its policies to conform with those of its coalition partners.⁷ Nevertheless, the 1995 election

⁷ Interview with Chart Thai candidate, 22 June 1995.

did see the publication of more detailed policy statements by political parties than had previously been the case.

Partly in an attempt to follow up on policy pledges made during the 1995 election campaigning, *Matichon* invited a panel of experts to contribute commentaries on relevant sections of the subsequent coalition government's policy statement, devoting considerable space to the issue on 26 July 1995. *Matichon* was keen to monitor the performance of the new government in line with its pledges during the election period; the policy statement marked the first occasion on which the new administration could be held to account. The choice of outside commentators, many of them university lecturers (Dr.Khien Theeravit on foreign policy, for example) reflected the prevailing view that non-journalists were better qualified to scrutinise policy matters than were newspaper writers.

Political reform

Closely associated with the pressure for political reform, especially in the period following the July general election, was the *Phujatkarn Daily* newspaper, and especially the regular columns of Chai-Anan Samudavanija, Kasian Techaphira, and Khamnoon Siththisaman, who writes partly under the pen-name 'Rambutri 516'. Using the academic standing of its columnists, *Phujatkarn* has sought to establish itself as a major forum for debate about the political future of the country. Columnists have relentlessly pursued the discourse of political reform and 'constitutionalism'. Khamnoon explains that *Phujatkarn Daily* has a policy of promoting new ideas which challenge existing political thinking.⁸ This approach to political commentary in the newspaper 'arose naturally' out of the interests and views of the newspaper's columnists, and has now become the policy of the paper. This policy reflects a sense of dissatisfaction among the newspaper's staff with the current state of Thai politics, and with traditional forms of political journalism. In August 1995, for example, 'Rambutri 516' frequently gave over his entire column to contributions to the political reform debate. He

⁸ Interview with Khamnoon Siththisaman, Managing Editor, *Phujatkarn Daily*, 20 October 1995.

serialised excerpts from a pamphlet on constitutionalism by Chai-Anan (e.g. 21, 22 August issues) and on 28 August published an extract from a seminar paper on legal aspects of the constitution by Professor Amorn Chantornsomboon originally presented at Sukhothai Thammatirat University in July 1991 ; from 26 September to 10 October, 'Rambutri' serialised ten extracts from research on political reform in South Korea by Thammasat University political scientist Prasert Jittiwatanaphong. Apart from this use of 'Rambutri 516' as a regular discussion forum, other commentaries on the constitutional question also found their way into the newspaper. For example, in a special article on 6 October 1995, Chai-Anan set out a blueprint for a reformed political system which would choose Cabinet ministers through national elections, and elect MPs in single-seat constituencies. Similarly, Kasian used his regular column to comment on response to the Prawes report on 21 August 1995. The systematic coverage of political reform in *Phujatkarn* amounts to an interesting example of a sustained public policy campaign by a single newspaper.

Critics of what might be termed the 'Phujatkarn school' of political policy advocacy argue that the columns concerned sometimes have a repetitive, self-important quality. One interesting dissenting voice criticised the way in which political reform had been treated as a sacred cow, both in *Phujatkarn* and elsewhere. Phichit writing under the title 'Political reform? Why reform?' satirised the way in which columnists who styled themselves as 'fighters for democracy' had taken to the discourse of political reform for several months past (*Phujatkarn Daily*, 10 October 1995). Phichit argued that political reform had originally been popularised by Chalard Vorachat's abortive hunger strike of April-May 1994. Chalard's hunger strike had precipitated the formation of the Prawes-led Democracy Development Committee (DDC), which in turn had provided food for thought for numerous academics, columnists and newspaper journalists. The Prawes committee was set up to defuse the political tensions created by Chalard, bring in some senior people to remove the threat Chalard posed. Phichit argues that Prawes and other prominent figures on the committee were manipulated by the Democrat leadership. But the report

they produced has now brought into the public domain a discourse of political reform which has become the tool of numerous different sides, a fashionable topic in the same category as AIDS. Phichit views the policy debate over political reform with some scepticism, regarding it less as a genuine debate, than as an opportunity for political posturing by politicians, academics and journalists alike. It could be argued that the media are both protagonists and beneficiaries in the debate over political reform, the debate providing them with an apparently bottomless seam of fresh material. As self-proclaimed 'quality' newspapers such as *Phujatkarn* retreat from the traditional focus of the Thai press on personal conflicts among the political elite, the political reform debate provides them with a higher ground on which to languish whilst they strive to redefine their roles in relation to a rapidly-changing socio-economic order.

Policy advocacy by the media : how successful?

In dealing with this question, it is necessary to differentiate between the various elements of the media, and also to distinguish between different areas of policy. Pre-eminent are the English language newspapers *Bangkok Post* and *The Nation*, which devote regular sections to the detailed discussion of policy questions. Some Thai language weekly magazines have good track records on policy advocacy, as do some of the serious dailies at particular junctures : obvious examples include *Siam Post's* 1995 election coverage, and *Phujatkarn's* political reform campaign. The electronic media still lags far behind the print media, though the work of broadcasters such as Chermesak Pinthong is noteworthy. For the most part, however, policy exists for the media simply as an extension of politics : without a political dimension, policy is rarely news (and almost never front-page news).

This situation closely reflects the fact that some newspaper owners, editors and senior writers are themselves political actors, with their own stakes in the outcome of particular developments. Given that the traditional modus operandi of the political columnist (forming intimate, mutually

open political conditions of the 1990s, newspaper people are seeking new and more respectable routes to power and influence. The new discourse of policy advocacy may offer just such an avenue. As Ubonrat Siriyuvasak put it : 'Talking about policy is a form of political bargaining between the in groups. They ply politics at a higher level'.⁹

Despite this gloomy prognosis, there are also optimistic signs that some elements of the media are seeking to move the policy debate beyond 'high politics' and out into crucial areas of social policy, as seen in the extensive media coverage of the Conference on Women in Beijing, and the international AIDS Conference in Chiang Mai, both held in September 1995. Over the past two years, interest in policy questions has been perceptibly increasing in virtually all sections of the mass media. In evaluating the success of the media in advocacy over any given policy issue, the central question must always be : advocacy on behalf of whom?

สื่อมวลชนไทยกับการสื่อสารทางการเมือง:
บทบาทในการสนับสนุนผลักดันทางนโยบาย

รณิมาศ ไหว้รำ
สถาบันนโยบายศึกษา
ธันวาคม 2539

สื่อมวลชนไทยกับการสื่อสารทางการเมือง: บทบาทในการสนับสนุนผลักดันทางนโยบาย

รมัยมาศ โบว์ரா*

ในสังคมประชาธิปไตยนั้น สื่อมวลชนนับเป็นพลังทางสังคมมีความสำคัญยิ่ง ในฐานะเป็นกลไกการสื่อสารทางการเมืองที่สะท้อนปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน กล่าวคือเป็นช่องทางที่เอื้อให้เกิดการสื่อสารสองทาง คือการสื่อสารจากฝ่ายปกครองของรัฐไปยังประชาชน และจากประชาชนไปสู่ฝ่ายปกครอง เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการสื่อสารของสังคมประชาธิปไตย¹

อิทธิพลของข้อมูลข่าวสารที่มีต่อความคิดและการตัดสินใจที่มีสื่อมวลชนเป็นตัวกลางในการเชื่อมสถาบันต่างๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน เป็นผลทำให้ผู้ใช้อำนาจรัฐมักเข้ามาควบคุมสื่อมวลชนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ข่าวสารในลักษณะที่เอื้อต่อการได้มาซึ่งอำนาจและการคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง การลิดรอนสิทธิเสรีภาพในด้านข่าวสารของประชาชนและสื่อมวลชนเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นเสมอในสังคมไทย โดยมีความระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของสถานการณ์ในแต่ละยุคสมัย ความสำคัญในการควบคุมสื่อมวลชนเพื่อสร้างความชอบธรรมต่อการได้มาหรือคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองเห็นได้ชัดเจนในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ผู้นำการปฏิวัติรัฐประหารมักจะเข้ายึดกุมสถานีวิทยุและโทรทัศน์เป็นอันดับแรกเพื่อใช้ให้เหตุผลสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจของตนและพรรคพวก

การใช้อำนาจรัฐในการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพด้านข่าวสารของประชาชนและสื่อมวลชนในระหว่างเหตุการณ์ประท้วง พลเอกสุจินดา คราประยูรที่นำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นตัวอย่างที่ดีของการใช้สื่อ (วิทยุและโทรทัศน์) เพื่อเสนอข่าวสารจากรัฐเพียงด้านเดียว เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่

* รมัยมาศ โบว์ราเป็นนักวิจัย เจ้าหน้าที่โครงการ สถาบันนโยบายศึกษา

¹ กฤษณ์ ทองเลิศ. สื่อมวลชน การเมืองและวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

การเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบวิทยุและโทรทัศน์² และการทำให้หนังสือพิมพ์ซึ่งมีบทบาทในการรายงานประเด็นข้อถกเถียงทางการเมืองก่อนหน้าเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และการทำหน้าที่อย่างโดดเด่นในการเป็นกระบอกสะท้อนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงพฤษภาทมิฬอย่างค่อนข้างเป็นอิสระ กลายมาเป็นช่องทางการสื่อสารทางการเมืองจากประชาชนไปสู่ผู้ถืออำนาจรัฐที่มีบทบาทสำคัญและได้รับการยอมรับมากขึ้น

การพิจารณาบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนในการเป็นกระบอกเสียงของประชาชนและบทบาทในการสนับสนุนผลักดันทางนโยบายจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐกับสื่อ โครงสร้างและข้อจำกัดของสื่อประเภทต่างๆ โดยจะจำแนกกระหว่างสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อวิทยุ โทรทัศน์ เพื่อใช้วิเคราะห์บทบาทในการสนับสนุนประเด็นนโยบายสาธารณะ โดยจะได้ใช้การรณรงค์เลือกตั้งล่าสุด (ปี 2539) ประกอบการศึกษาดังกล่าวด้วย

โครงสร้างของสื่อและการควบคุมสื่อโดยอำนาจทางการเมือง

บทบาทและรูปแบบในการสนับสนุนผลักดันทางนโยบายของสื่อประเภทต่างๆ มีความแตกต่างกันตามโครงสร้างและธรรมเนียมปฏิบัติ และข้อจำกัดของสื่อแต่ละประเภท ในที่นี้จะขอเริ่มจากการวิเคราะห์โครงสร้างและพัฒนาการของสื่อที่มีผลต่อความเป็นอิสระในการสนับสนุนผลักดันนโยบาย โดยจะจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วนระหว่างสื่อวิทยุและโทรทัศน์ และสื่อสิ่งพิมพ์

สื่อวิทยุและโทรทัศน์

พัฒนาการของสื่อทั้งสองชนิดนี้มีความใกล้ชิดสัมพันธ์กับการคงไว้ซึ่งเสถียรภาพของอำนาจอธิปไตยอย่างแยกไม่ออก อิทธิพลของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในการเข้าถึงประชาชนจำนวนมากได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ทำให้รัฐควบคุมสื่อทั้งสองชนิดอย่างใกล้ชิดเพื่อใช้เป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลและนโยบายเพื่อสนองวัตถุประสงค์

² อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, วิษณุ วรัญญู, มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อมวลชน : ข้อเสนอร่าง พ.ร.บ. วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๔

ของผู้กุมอำนาจรัฐ โดยอ้างแนวความคิดที่ว่าคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าเป็นทรัพยากร สาธารณะที่มีอยู่จำกัด จึงจำเป็นต้องมีการจัดสรรโดยรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนรวม เพื่อช่วยอ้างในการถือครองกรรมสิทธิ์สื่อวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งเป็นข้ออ้างที่ผู้มีอำนาจรัฐส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนามักใช้กัน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะยึดปรัชญา ที่รัฐเป็นผู้ให้บริการประชาชนในแนวสื่อบริการสาธารณะ (public service) ในการ จัดระบบวิทยุและโทรทัศน์ของไทย แต่ในทางปฏิบัติระบบวิทยุและโทรทัศน์มิได้รับ ผลิตขบต่อผู้ดูและผู้ฟังดังที่ควรจะเป็นตามแนวสื่อบริการสาธารณะที่แท้จริง แต่กลับ ขึ้นต่อรัฐและรับผลิตขบต่อรัฐมากกว่า (อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, 2539)

โครงสร้างด้านกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของสื่อวิทยุและโทรทัศน์โดยนิตินัยเป็น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบวิทยุและโทรทัศน์และพัฒนาการ ของบทบาทเกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัดและล่าหลังสื่อสิ่งพิมพ์ที่มีเอกชนเป็นเจ้าของอยู่มาก ในส่วนของวิทยุกระจายเสียงหน่วยราชการ 3 หน่วยซึ่งแบ่งกันเป็นเจ้าของสถานีได้แก่ หน่วยราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม กรมประชาสัมพันธ์ และ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) โดยกองทัพบกมีสถานีวิทยุกระจายเสียงมากที่สุด คือ 30% ของจำนวนสถานีทั้งหมด 500 สถานีในปัจจุบัน (Far Eastern Economic Review, p.20, July 4, 1996)

แม้ว่าแรงผลักดันทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในแต่ละยุคในลักษณะที่ตอบสนองภาคเอกชนมากขึ้น แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงใน ขอบเขตจำกัด กล่าวคือจากระบบที่รัฐผูกขาดในระยะแรกเริ่ม ก็มีการเปิดโอกาสให้ เอกชนมาประมูลเวลาและสถานีไปดำเนินการภายใต้สิทธิทางกฎหมายของส่วน ราชการที่เป็นเจ้าของ โดยในช่วงที่อำนาจเผด็จการหมึกตัวนั้นการที่นักธุรกิจเอกชน จะได้รับสัมปทานสถานีต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจรัฐซึ่งเป็นแนว ลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (patron-client) ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐและกลุ่มธุรกิจเอกชนมีการปรับ เปลี่ยนบ้างบางส่วน วิทยุกระจายเสียงมีแนวโน้มในการเปิดระบบเป็นแบบการแข่งขัน เสริมมากขึ้น โดยมีการเปิดประมูลคลื่นวิทยุแบบแข่งขันโดย อสมท. และกรม กรมประชาสัมพันธ์ ในปี 2535-2536

วิทยุโทรทัศน์มีโครงสร้างด้านกรรมสิทธิ์และพัฒนาการที่คล้ายคลึงกับวิทยุกระจายเสียง กล่าวคือส่วนราชการเป็นเจ้าของสถานียะดับชาติ 5 ช่องคือ ช่อง 3 และ 9 ขึ้นอยู่กับ อสมท. ช่อง 5 และ 7 ขึ้นอยู่กับกองทัพบก และช่อง 11 ขึ้นอยู่กับกรมประชาสัมพันธ์ โดยได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการ ข้อแตกต่างระหว่างช่อง 11 กับสถานีของรัฐช่องอื่นๆ คือการที่ ช่อง 11 ไม่ขายเวลาโฆษณา จัดเป็นสถานีที่ไม่ทำการค้า (non-commercial) การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ของกรมประชาสัมพันธ์ในปี 2530 สะท้อนความเชื่อของรัฐในการจัดระบบโทรทัศน์ที่จำเป็นต้องใช้สื่อในการเผยแพร่ข่าวสารและอุดมการณ์ของรัฐไปยังประชาชน แม้จะอ้างเหตุผลว่าเป็นการยกคุณภาพของรายการและให้เป็นช่องเพื่อการศึกษาเป็นหลัก แต่ผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อมวลชน เช่น อุบลรัตน์ ศิริยุสศักดิ์ มองว่าแท้จริง “เป็นความพยายามของรัฐที่ต้องการกระบอกเสียงและเครื่องมือโฆษณาชวนเชื่อของตัวเอง” (Far Eastern Economic Review, p.20, February 29, 1996)

ความพยายามในการปฏิรูปบทบาทของสื่อโทรทัศน์พอเห็นได้ในกรณีการให้สัมปทานในการทำข่าวของช่อง 9 อสมท. แก่บริษัทแอปซิฟิก อินเตอร์ คอมมิวนิเคชั่นส์ ของสมเกียรติ อ่อนวิมล ซึ่งเป็นมิติใหม่ของการทำข่าวโทรทัศน์ โดยนำรูปแบบการรายงานข่าวของสหรัฐอเมริกามาใช้ มีมิติของการวิเคราะห์วิจารณ์และท้าทายโครงสร้างการเสนอข่าวที่ใช้กันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติโดยเสนอข่าวที่นอกเหนือจากข่าวสารของรัฐบาล รูปแบบใหม่ของการรายงานข่าวทำให้รายการของสมเกียรติได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามการปฏิรูปดังกล่าวไม่อาจหลุดพ้นจากการแทรกแซงของรัฐได้ จะเห็นได้จากการที่ผู้นำรัฐบาลในขณะนั้นคือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้วิจารณ์สมเกียรติอย่างเปิดเผยกรณีการเสนอข่าวที่เปรียบเทียบกับความเหลื่อมล้ำของค่าใช้จ่ายรัฐด้านสาธารณูปโภคในเมืองหลวงกับต่างจังหวัด เป็นผลให้สมเกียรติหายไปจากรายการข่าวชั่วระยะหนึ่ง แม้ต่อมา สมเกียรติ จะกลับมาทำรายการโทรทัศน์อีกแต่ได้หันไปทำรายการสารคดีที่ปลอดภัยการเมืองแทน³

³Phongpaichit, P., Baker, C., **Thailand: Economy and Politics**. (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995), p.372-373

การปฏิรูปราชการข่าวของสมเด็จพระดิเป็นการนำร่องการปฏิรูปราชการข่าว
ช่องอื่นๆ ที่นำเอารูปแบบการเสนอข่าวของอเมริกาบางส่วนมาใช้ และมีอิทธิพลต่อ
กระแสความตื่นตัวด้านข้อมูลข่าวสารที่ต่อมาได้นำไปสู่การเรียกร้องสิทธิการรับรู้
ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและสื่อมวลชนและการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อวิทยุ
และโทรทัศน์หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 อันเป็นผลมาจากการที่คณะรักษา
ความสงบของชาติ (รสช.) ได้ควบคุมการรายงานข่าวโทรทัศน์ให้เสนอข่าวจาก
รัฐบาลเพียงด้านเดียวในช่วงการประชุมประท้วงเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2535
หลังการเรียกร้องที่ต่อเนื่องมีผลทำให้รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน 2 ตอบสนองข้อ
เรียกร้องบางประการที่สำคัญคือยุบเลิกคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและ
วิทยุโทรทัศน์ (กบว.) และจัดตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการวิทยุและโทรทัศน์แห่งชาติ
(กกช.) เป็นผู้กำกับดูแลระบบวิทยุและโทรทัศน์ รวมทั้งตั้งคณะกรรมการพิจารณา
การเปิดสถานีโทรทัศน์ช่องใหม่ในระบบยูเอชเอฟ และได้ยกเลิก ปร. 15 และ ปร. 17
ที่ควบคุมสื่อวิทยุและโทรทัศน์อย่างเข้มงวด (อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, 2539)

จากการริเริ่มของรัฐบาลอานันท์ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของสถานีใหม่คือ ITV
ทีวีเสรีซึ่งถือเป็นสถานีโทรทัศน์อิสระสถานีแรกโดยเริ่มออกอากาศในระบบยูเอชเอฟ
เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2539 ภายใต้การดำเนินการร่วมกันของกลุ่มภาคี
(consortium) ภาคเอกชน 12 กลุ่มที่ชนะประมูล ประกอบด้วยบริษัทเนชั่น พับลิชซิง
เดลินิวส์มีเดียกรุ๊ป และธนาคารไทยพาณิชย์เป็นต้น (Far Eastern Economic
Review, p.20-21, July 4, 1996) อย่างไรก็ตาม ITV ก็ยังไม่สามารถเรียกว่าเป็น
โทรทัศน์อิสระได้อย่างแท้จริงเนื่องจากยังคงอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐ
ในกรณีนี้คือ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ควบคุมใบประกอบการ

ภายใต้โครงสร้างด้านกรรมสิทธิ์ดังกล่าวของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ทำให้การ
ทำงานของสื่อถูกแทรกแซงจากอำนาจการเมืองอยู่ตลอดเวลา และไม่สามารถทำ
หน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านข่าวสารข้อมูลได้อย่างเป็นอิสระ
การมีกลไกรัฐควบคุมการทำงานในรูปของคณะกรรมการบริหารกิจการวิทยุและ
โทรทัศน์ซึ่งมีสิทธิสั่งยกเลิกรายการหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ ทำให้รัฐสามารถเข้า
แทรกแซงการทำงานของสื่อเมื่อใดก็ตามที่เห็นว่าสื่อล้ำเส้น การไม่มีการขีดเส้นที่

ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องที่สามารถเสนอได้หรือไม่ทำให้การเสนอข่าวสารข้อมูลทางการเมืองของสื่อวิทยุและโทรทัศน์เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและต้องทำด้วยความระมัดระวัง เพราะต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐบาลเป็นหลัก ลักษณะดังกล่าวทำให้สื่อต้องขีดเส้นควบคุมตัวเอง (self-censorship) เพื่อป้องกันการถูกเพิกถอนใบอนุญาตการหรือโดยยกเลิกรายการ ในบรรดาประเด็นเรื่องราวที่เป็นที่รู้จักกันว่าไม่อาจนำเสนอได้ประกอบด้วย การวิพากษ์วิจารณ์สถาบันกษัตริย์ ศาสนา กองทัพ การคอร์รัปชันในวงการตำรวจ และ เหตุการณ์ประท้วงของนักศึกษาเดือนตุลาคม 2519 (Far Eastern Economic Review, p.20, July 4, 1996)

การสั่งยกเลิกรายการทอล์กโชว์ “มองต่างมุม” ซึ่งมี ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินรายการโดยรัฐบาลบริหาร ศิลปอาชา เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2539 บนเหตุผลที่ว่าเจิมศักดิ์ ดำเนินรายการอย่างไม่เป็นกลางและมีอคติ เป็นตัวอย่างที่ดีของการใช้อำนาจรัฐแทรกแซงเสรีภาพในการทำงานของสื่อโทรทัศน์ รายการ “มองต่างมุม” เป็นรายการสนทนาอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางการเมืองที่เริ่มออกอากาศของ 11 ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2534 และเป็นรายการที่ได้รับความนิยมสูง รูปแบบรายการเป็นการเชิญวิทยากรจำนวนหนึ่งมาสนทนาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องราวที่ได้รับ ความสนใจในขณะนั้น โดยเปิดโอกาสให้มีการซักถามและแสดงความคิดเห็นจากผู้ชมในห้องส่งและผู้ชมจากที่บ้าน (ทางโทรศัพท์) นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่มองว่า การยกเลิกรายการนี้เป็นการตอบโต้จากรัฐ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการที่นายบริหาร ศิลปอาชา กล่าวหาว่าเจิมศักดิ์ดำเนินรายการอย่างไม่เป็นธรรมต่อตนในการโต้ว่าตี (debate) ระหว่างตนและนายชวน หลีกภัย ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม 2538 (Far Eastern Economic Review, p.20, February 29, 1997) นอกเหนือจากรายการ “มองต่างมุม” แล้ว รายการวิทยุอีกหลายรายการที่ดำเนินรายการโดยเจิมศักดิ์ก็ถูกยกเลิกไปด้วยในระยะเวลาใกล้เคียงกัน

ศ.สมศักดิ์ ชูโต อธิการบดีสำนักบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และผู้จัดรายการโครงการนโยบายสาธารณะทางวิทยุของสถาบันนโยบายศึกษา ให้ทัศนะว่า ตราบไคที่โครงสร้างด้านกรรมสิทธิ์ของสื่อโทรทัศน์และวิทยุยังไม่เปิดโอกาสให้ภาค

เอกชนและภาคประชาชนเข้าไปเป็นเจ้าของสื่อได้ สื่อโทรทัศน์และวิทยุก็ต้องโดนแทรกแซงโดยอำนาจการเมืองอยู่เช่นนี้ต่อไป และการมีบทบาทสนับสนุนผลักดันหรือเสนอทางเลือกทางนโยบายก็ไม้อาจทำได้อย่างเป็นอิสระ คงทำได้เพียงถ่ายทอดเผยแพร่นโยบายในส่วนของรัฐต้องการให้เผยแพร่เท่านั้น ภายใต้โครงสร้างที่เป็นอยู่ปัจจุบัน การเปิดโอกาสให้กลุ่มเศรษฐกิจเข้ามามีอำนาจในการดำเนินธุรกิจวิทยุและโทรทัศน์ไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้สื่อมีเสรีภาพในด้านข่าวสารข้อมูลและในการแสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริงได้⁴

สื่อสิ่งพิมพ์

เมื่อเปรียบเทียบกับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์นับว่าเป็นอิสระจากการควบคุมทางการเมืองค่อนข้างมาก ปัจจัยหนึ่งเป็นเพราะกรรมสิทธิ์และการดำเนินธุรกิจอยู่ในมือของเอกชน ทำให้สามารถเสนอมุมมองและความคิดที่ท้าทายกระแสความคิดทั่วไปที่ดำรงอยู่ในสังคมได้ การสลายตัวของอำนาจเผด็จการและพัฒนาการทางการเมืองในทางที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เป็นผลทำให้สื่อสิ่งพิมพ์หลุดพ้นจากการควบคุมทางการเมืองในระดับหนึ่ง และมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่เป็นช่องทางการสื่อสารจากประชาชนไปสู่รัฐมากขึ้น

การอิงอำนาจรัฐของหนังสือพิมพ์เป็นลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงไปมากในช่วงระยะ 20 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือในช่วงคณาธิปไตยที่มีกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่ชัดเจน นายทุนเจ้าของหนังสือพิมพ์จำเป็นต้องสร้างสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับขั้วอำนาจรัฐเพื่อความอยู่รอด ทำให้หนังสือพิมพ์ตกเป็นเครื่องมือการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมือง เช่นการใช้หนังสือพิมพ์เป็นฐานในการโจมตีกันและกันระหว่างกลุ่มขอยราชครูที่มี พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์เป็นผู้นำกับกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ที่นำโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พัฒนาการของประชาธิปไตยที่นำไปสู่ภาวะของการไร้ขั้วอำนาจรัฐที่เป็นตัวตนเด่นชัดและถาวรในปัจจุบัน ทำให้หนังสือพิมพ์ไม่จำเป็นต้องขอความอุปถัมภ์จากรัฐอีกต่อไป การเมืองที่เน้นระบบพรรคการเมืองมากขึ้นตั้งแต่ช่วงปี 2513 เป็นต้นมา ทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น

⁴สัมภาษณ์ ศ.สมศักดิ์ ชุโต, 7 มกราคม 2540

มากมาย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของหนังสือพิมพ์ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ปรากฏในช่วงอำนาจเผด็จการทหารเผด็จการตัวมีการแปรเปลี่ยนไปเป็นลักษณะที่เจ้าของหนังสือพิมพ์สร้างสายสัมพันธ์กับพรรคการเมือง บางพรรค หรือกับนักการเมืองเป็นตัวบุคคล ตัวอย่างเช่น มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ผู้นำพรรคกิจสังคมในขณะนั้นใช้หนังสือพิมพ์สยามรัฐแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การเปิดหนังสือพิมพ์เดลิเมล์เรอร์ของ สมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย การมีทุนของหัวหน้าพรรคชาติไทย บรรหาร ศิลปอาชา ในหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างเจ้าของหนังสือพิมพ์มิตชน กับ จปร.รุ่น 5 เป็นต้น (Pasuk Phongpaichit & Chris Baker, p.371, 2539) แต่ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ไม่ใช่ ลักษณะแบบเดิมที่หนังสือพิมพ์ต้องเป็นฝ่ายเข้าไปขอความอุปถัมภ์จากรัฐและไม่ใช่ เป็นลักษณะที่ยั่งยืน เพราะทั้งผู้นำการเมืองและพรรคการเมืองต่างไม่มีฝ่ายใดมีความแน่นอนในการกุมอำนาจการเมือง การที่หนังสือพิมพ์จะสนับสนุนพรรคใด พรรคหนึ่งขึ้นอยู่กับการประเมินผลประโยชน์ของหนังสือพิมพ์มากกว่า⁵ ในขณะที่ผู้มีอำนาจการเมืองเองกลับเป็นฝ่ายที่ต้องพึ่งหนังสือพิมพ์และให้ความสนใจกับหนังสือพิมพ์ในฐานะเป็นช่องทางสื่อสารจากประชาชนมากขึ้น เพราะการตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนผ่านหนังสือพิมพ์ มีส่วนสำคัญในการสร้างกระแสความนิยมของประชาชนซึ่งมีผลต่อการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองที่ผ่านกลไกการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

ในแง่ของเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ถึงแม้ว่าหนังสือพิมพ์จะมีอิสระในการทำงานมากกว่าสื่อวิทยุและโทรทัศน์อยู่มากแต่ก็ได้ถือว่ามีเสรีภาพอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับสื่อมวลชนแขนงอื่นๆ รัฐมีการออกกฎหมาย เฉพาะเพื่อควบคุมการดำเนินการของสื่อสิ่งพิมพ์ บทความของ กฤษณ์ ทองเลิศ (2539) ได้กล่าวถึงกรณีสื่อสิ่งพิมพ์กับกลไกการควบคุมทางกฎหมายของรัฐ โดยอ้างถึงพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ซึ่งมีสาระสำคัญในการให้อำนาจรัฐเข้าควบคุมการดำเนินกิจการสิ่งพิมพ์โดยตรงในแง่ของการขออนุญาตจากผู้มีอำนาจรัฐ

⁵ สัมภาษณ์ ริงสรรค์ ธนะพจน์ธุ์ อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 6 มกราคม 2539

โดยกำหนดว่าเจ้าพนักงานการพิมพ์ได้แก่ อธิบดีกรมตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นๆ และได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ดังกล่าวในการห้ามทำการพิมพ์และสั่งปิดโรงพิมพ์ได้หากเห็นว่าการตีพิมพ์อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างไรก็ตามก็อำนาจของเจ้าพนักงานการพิมพ์ดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 39 ที่บัญญัติว่าการห้ามทำการพิมพ์หรือการสั่งปิดโรงพิมพ์โดยไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลจะกระทำมิได้ กฎเกณฑ์ให้เห็นว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์เพิ่มมากขึ้น แต่การยังคงไว้ซึ่งกฎหมายฉบับนี้โดยไม่มีการแก้ไขสะท้อนแนวคิดของรัฐในการพยายามควบคุมสิทธิทางการสื่อสารของสื่อสิ่งพิมพ์บนข้ออ้างของความไม่ได้มาตรฐานของระดับจริยธรรมและจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์

บทบาทของสื่อในการสนับสนุนหลักค่านโยบาย

สื่อสิ่งพิมพ์

แรงกดดันด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมืองนำไปสู่ภาวะแวดล้อมที่เปิดกว้าง และมีเสรีภาพมากขึ้นของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เป็นต้นมา โดยหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ได้ให้ความสนใจกับนโยบายมากขึ้นทั้งในแง่ของการคัดค้านนโยบายที่ไม่เป็นธรรม และการสนับสนุนนโยบายที่เป็นประโยชน์สาธารณะ รูปแบบในการนำเสนอและสนับสนุนหลักค่านโยบายโดยสื่อหนังสือพิมพ์ นอกจากจะใช้การรายงานข่าวแถลงหรือการสัมภาษณ์แหล่งข่าว เช่นนักการเมือง ข้าราชการ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน ฯลฯ แล้ว ก็จะมีการรณรงค์ผ่านบทบรรณาธิการ บทวิจารณ์ของนักเขียนคอลัมน์ หรือบทความของผู้เชี่ยวชาญในนโยบายนั้นๆ จากภายนอก เหล่านี้เป็นต้น

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคอลัมน์นิสต์ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับบทบาทในการสนับสนุนหลักค่านโยบายของหนังสือพิมพ์ว่า การหลักค่านโยบายบางนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบาย

เศรษฐกิจ มักเป็นการผลักดันที่มีลักษณะที่อิงกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ซึ่งอาจเป็นไปได้ใน 2 ลักษณะคือ การนักหนังสือพิมพ์ถูกซื้อโดยกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางกลุ่ม และการที่กลุ่มทุนการเงินใช้วิธีการแยบยลในการให้ข้อมูลข่าวสารกับหนังสือพิมพ์ โดยหนังสือพิมพ์ได้นำมาเผยแพร่ต่อโดยมิได้ระวางว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ต้องการขายข้อมูลอะไรบ้าง ลักษณะประการหลังนี้มักเห็นได้จากการที่มีหนังสือพิมพ์ธุรกิจจำนวนมากมักนำเอารายงานผลการวิจัยของธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินมาพิมพ์เนื่องจากเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวก โดยมิได้ตระหนักว่าตนได้ตกเป็นกลไกของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการผลักดันนโยบายบางนโยบาย ลักษณะการอิงกลุ่มทุนการเงินของสื่อหนังสือพิมพ์นี้มักจะพบในหนังสือพิมพ์ธุรกิจมากกว่าหนังสือพิมพ์ที่เน้นตลาดมวลชน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะนักข่าวหนังสือพิมพ์ธุรกิจจำนวนมากมักจะไปสร้างสายสัมพันธ์กับบุคคลในวงการธุรกิจการเงิน ทำให้รับเอาความเห็นจากกลุ่มทุนการเงินมาโดยไม่รู้ตัว และบ่อยครั้งที่หนังสือพิมพ์ธุรกิจหลายฉบับมักปะปนความเห็น (comment) เข้ากับข่าว (news) ทำให้มีข้อมูลชี้นำ (leading information) อยู่ในข่าวหน้าหนึ่ง ทั้งนี้ตามความถูกต้องแล้วการเสนอข่าวจะต้องเป็นการรายงานข้อมูลหรือความเห็นของบุคคลที่แถลงข่าวหรือให้สัมภาษณ์ โดยไม่มีความเห็นของนักข่าวเจือปนในขณะที่การเสนอความเห็นควรจะต้องอยู่ในคอลัมน์ การแยกแยะที่ไม่ชัดเจนระหว่างการเสนอข่าวและความเห็นเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซื้อตัวนักข่าวเพื่อขายนโยบายได้

โดยธรรมชาติของหนังสือพิมพ์มักจะให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาที่อื้อฉาวหรือมีเงื่อนงำซ่อนเร้นที่สามารถโยนโยนเข้ากับความขัดแย้งทางการเมือง เนื่องจากประเด็นดังกล่าวสามารถเล่นข่าวได้อย่างต่อเนื่องและมักได้รับความสนใจจากประชาชนสูง ซึ่งมักใช้เป็นจุดขายของหนังสือพิมพ์ ยกตัวอย่างเช่นกรณีนโยบายปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 ที่นำไปสู่การล้มลงของรัฐบาลชวน หลีกภัย หนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับได้เสนอข่าวเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องและยังคงเสนอต่อเป็นระยะเกี่ยวกับความคืบหน้าของคดีหลังจากมีการยุบสภาและมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้ง 2 กรกฎาคม 2538 แล้ว กรณี สปก. 4-01 ได้รับความสนใจอย่างมากอีกครั้งหนึ่งเมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมดซึ่ง

ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีจำนวน 49 คนในรัฐบาลชวน เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 3 คน และนักธุรกิจเศรษฐกิจเกิด 15 คน ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง 17 พฤษภาคม 2539 ที่เพิ่งผ่านมา หนังสือพิมพ์แทบทุกฉบับได้นำเสนอเรื่องนี้อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง นอกเหนือจากการรายงานข่าวในหน้า 1 แล้ว หนังสือพิมพ์หลายฉบับ เช่น มติชน ผู้จัดการรายวันได้สัมภาษณ์ความเห็นของนักกฎหมายและลงบทความวิเคราะห์ความเป็นมาและรายละเอียดของประเด็นปัญหาโดยผู้ทรงคุณวุฒิสายาต่างๆ เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

ปัญหานโยบายการปฏิรูปการเมืองเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองอีกประเด็นหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจจากสื่อมวลชนอย่างมากในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา นโยบายการปฏิรูปการเมืองถูกจุดกระแสขึ้นมาอยู่ในความสนใจของสาธารณชนเป็นครั้งแรกจากการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ในช่วงเดือน พ.ค. - มิ.ย. 2537 เพื่อผลักดันให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง “คณะกรรมการการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วย ส.ส. และผู้ทรงคุณวุฒิมาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แรงกดดันจากการรณรงค์ด้านนโยบายการปฏิรูปการเมืองของหนังสือพิมพ์อย่างต่อเนื่องและจริงจังนับจากนั้น ได้ทำให้ผู้นำการเมืองต้องหันมาให้ความสำคัญกับนโยบายดังกล่าว และทำให้นโยบายปฏิรูปการเมืองได้กลายมาเป็นจุดขายของนักการเมืองนับตั้งแต่อดีต นายกรัฐมนตรี บริหาร ศิลปอาชาได้ชูนโยบายดังกล่าวในการหาเสียงเลือกตั้งเดือน กรกฎาคม 2538

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน มีบทบาทโดดเด่นมากในการพยายามผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองนับตั้งแต่หลังการเลือกตั้ง 2538 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอลัมน์ “รามบุตรี 516” ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับนโยบายนี้และได้นำเสนอข้อคิดเห็นและทางเลือกเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองอย่างต่อเนื่อง ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ซึ่งเป็นเสมือนประตูแรกที่นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้รับความสนใจและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 นำโดย ศ.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ในกลางปี 2539 หนังสือพิมพ์ผู้จัดการและหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นๆ ได้นำเสนอความคืบหน้าของการพิจารณาของคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้ตี

พิมพ์บทความแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวกับปัญหารัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น หนังสือพิมพ์ผู้จัดการและสยามโพสต์ได้ตีพิมพ์บทความ Constitutionalism II เขียนโดย ศ. อมร จันทรมบูรณ์ ในเดือนกรกฎาคม 2539 เป็นต้น หลังจากการพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 เสร็จสิ้นผ่านพ้นไปแล้ว การนำเสนอข้อถกเถียงที่ชนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองก็ยังคงดำรงอยู่เป็นระยะ ควบคู่ไปกับการรายงานกระแสการเตรียมตัวลงสมัครสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและความเคลื่อนไหวรณรงค์เพื่อปฏิรูปการเมือง อันเป็นผลมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ดังกล่าวในช่วงเดือน พ.ย. - ธ.ค. 2539 ตัวอย่างเช่น หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ได้ลงบทสัมภาษณ์ มีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภา เกี่ยวกับอนาคตปฏิรูปการเมือง และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ในฉบับวันที่ 11 พฤษภาคม 2539 และหน้าการเมืองได้ลงบทความพิเศษโดย ศ. อมร จันทรมบูรณ์ เรื่อง "ชนชั้นนำไทย" กับการปฏิรูปการเมือง (รัฐธรรมนูญ ม. 211) ซึ่งเป็นการนำโครงสร้างและหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ 211 แต่ละฉบับของ 4 องค์กรมาเปรียบเทียบกัน คือ (1) ร่างของ คปก. (คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง) ตั้งโดย บรรหาร เดือนสิงหาคม 2538 (2) ร่างของรัฐบาลบรรหารที่นำเสนอต่อรัฐสภาเดือนเมษายน 2539 (3) ร่าง (ฉบับแรก) ของคณะกรรมการการวิสามัญ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเดือนสิงหาคม 2539 และ (4) ร่างของรัฐสภา (สส. และสมาชิกวุฒิสภา) โดยนำเสนอเป็นตอนๆ ในฉบับวันที่ 27 - 30 พฤษภาคม

เมื่อพิจารณาการรณรงค์ที่จริงจังและต่อเนื่องของหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาการปฏิรูปการเมือง หรือแม้แต่การคัดค้านวิจารณ์นโยบาย สปก. 4-01 จะเห็นว่าสาเหตุที่สองประเด็นดังกล่าวดึงดูดความสนใจนักข่าวอย่างมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเป็นประเด็นที่สามารถโยงใยเข้ากับเกมการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นแง่มุมที่สามารถดึงดูดความสนใจผู้อ่านได้มากและในวงกว้างกว่าประเด็นนโยบายที่ไม่มีนัยทางการเมือง เช่นนโยบายการศึกษา นโยบายสาธารณสุข หรือประเด็นปัญหาเกษตรกร ซึ่งหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่มักไม่ค่อยให้เนื้อที่ในการวิเคราะห์รายละเอียดประเด็นเรื่องราวดังกล่าวมากเท่าใดนัก

ในด้านของปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นกรณีที่รัฐบาลบรรหารอนุมัติให้กรมชล

ประธานออกแบบและก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 19 พ.ย. 2539 เป็นประเด็นความขัดแย้งอีกประเด็นหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจค่อนข้างมากจากหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ซึ่งได้นำเสนอข่าวที่นอกเหนือไปจากประเด็นความขัดแย้งและการแสดงวิวาทะระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผู้ต่อต้าน โดยมี การวิเคราะห์ความเป็นมาของปัญหาอย่างจริงจัง เป็นที่น่าสนใจว่านักหนังสือพิมพ์จำนวนมากขึ้นมิจรร่วมกับกลุ่ม NGOs (องค์กรพัฒนาเอกชน) ในด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษ (The Nation, Bangkok Post) และหนังสือพิมพ์ธุรกิจ ตัวอย่างเช่น Bangkok Post ได้สละเนื้อที่เต็มสองหน้าของ เช็กซัน Sunday Perspective ฉบับวันอาทิตย์ที่ 26 มกราคม 2540 ในการนำเสนอความเป็นมา ข้อดี และข้อเสียของการสร้างเขื่อน ทั้งจากทัศนะของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายผู้ต่อต้าน เปรียบเทียบข้อเสนอการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นกับทางเลือกการสร้างเขื่อนที่เสนอ โดยสถาบันวิจัยสังคมของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ร่วมกับกองทุนอนุรักษ์สัตว์ป่าแห่งประเทศไทย และยังได้นำเสนอแนวโน้มในการคัดค้านการสร้างเขื่อนโดยทั่วไปของ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกโดยยกตัวอย่างเป็นรายกรณีอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่าหนังสือพิมพ์มีการพัฒนาบทบาทในแง่การให้ความสำคัญกับนโยบายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาส่วนใหญ่ที่ดึงดูดความสนใจจากนักหนังสือพิมพ์มักเป็นประเด็นที่ก่อตัวจากการขัดแย้งผลประโยชน์ หรือประเด็นที่มีมิติทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากเป็นเรื่องราวที่ขยายได้ไวกว้าง บ่อยครั้งที่นักหนังสือพิมพ์เบี่ยงประเด็นไปให้ความสำคัญกับการเมืองของนโยบาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมากกว่าสาระของประเด็นนโยบายที่แท้จริง แม้จะมีหนังสือพิมพ์คุณภาพหลายฉบับที่มีบทบาทในการพยายามนำเสนอ และวิเคราะห์ด้านนโยบายอย่างจริงจังก็ตาม ในแง่นี้ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้ให้ทัศนะว่าหนังสือพิมพ์ปัจจุบันยังคงทำหน้าที่ไม่เพียงพอในการวิเคราะห์และชี้ให้เห็นถึงผลกระทบทั้งแง่ดีและเสียของนโยบายที่จะมีต่อประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคล นโยบายอีกหลายนโยบายที่มีความสำคัญกลับไม่ได้รับความสนใจและการวิเคราะห์อย่างจริงจัง ปัญหาด้านการคลังและเศรษฐกิจบางปัญหาที่มีความสำคัญ เช่น ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ตระหนักกว่าเป็นปัญหา

เพราะไม่รู้สึกว่าการทบทวนสะท้อนกับชีวิต ซึ่งต่างกับปัญหาเงินเฟ้อที่ประชาชนสามารถรู้สึกได้โดยตรงถึงผลกระทบ ปัญหาเหล่านี้กลับไม่มีใครมีการถ่ายทอดและวิเคราะห์ให้เข้าใจถึงผลกระทบหรือทางเลือกทางนโยบายมากเท่าที่ควรจะเป็น

สื่อวิทยุและโทรทัศน์

ในส่วนของวิทยุและโทรทัศน์นั้น การอยู่ในความควบคุมของรัฐโดยตรงและโดยอ้อมทำให้การนำเสนอและวิเคราะห์ข่าวทางการเมืองทำได้ในขอบเขตที่จำกัด สำหรับสื่อวิทยุกระจายเสียงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มในทางการเปิดระบบให้เสรีมากขึ้นหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 อันจะเห็นได้จากการเปิดประมูลช่วงเวลาและคลื่นวิทยุบางคลื่นของ อสมท. และ กรมประชาสัมพันธ์ และการจัดตั้งสถานีวิทยุข่าวสาร 24 ชั่วโมงหลายสถานี แต่การมีบทบาทผลักดันนโยบายทางการเมืองยังคงทำได้น้อยเนื่องจากข้อจำกัดของระบบ การรายงานข่าวของสถานีเล็กๆส่วนใหญ่จะอาศัยข่าวจากกรมประชาสัมพันธ์กองข่าวกองทัพบางส่วนราชการอื่นๆ และหนังสือพิมพ์รายวัน ทั้งนี้จะต้องมีการกระจายเสียงข่าวจากสถานีวิทยุแห่งประเทศไทยในทุกสถานีในเวลาเดียวกันทั่วประเทศ โครงสร้างการรายงานข่าวของสถานีวิทยุแห่งประเทศไทย เริ่มจากข่าวในพระราชสำนัก ข่าวการตราพระราชบัญญัติและกฎหมาย ข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี ข่าวจากรัฐสภา ข่าวเกี่ยวกับกิจกรรมของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ระดับสูง ตามด้วยข่าวอื่นๆ เป็นลำดับ ข่าวเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หน่วยราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชน มักไม่ค่อยมีการรายงานวิธีการเสนอข่าวดังกล่าวทำให้ผู้ฟังได้รับรู้ข่าวสารการเมืองจากทัศนะของรัฐบาลเป็นหลักและขาดทางเลือกในการรับรู้และตีความข่าวสาร⁶

อย่างไรก็ดี ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาได้มีรายการวิทยุของผู้ผลิตรายการอิสระเกิดขึ้นมากมาย มีการนำเสนอข่าวสารที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับปัญหา นโยบายรูป

⁶ Saitip Sukatipan, "Broadcast Media and the Politics of Thailand", in Hernandez, C.G. . *Media & Politics in Asia: Trends, Problems, and Prospects*.

ของรายการสารคดี และที่นิยมกันมากคือการเชิญบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ มาสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็น ปัญหาที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟังสามารถโทรศัพท์เข้ามา แสดงความคิดเห็นในรายการ รายการวิทยุนิวส์แอนด์ทอล์กในเครือเดอะเนชั่นของ สุทธิชัย หยุ่น ที่ออกอากาศทางสถานี FM 97.0 Mhz เป็นตัวอย่างที่ดีของรายการ รูปแบบนี้ที่ค่อนข้างมีบทบาทในนำเสนอความคิดและข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานการณ์ การเมืองที่ได้กระแสของรัฐในระดับหนึ่ง ในระหว่างเหตุการณ์ประท้วงช่วงพฤษภา ทมิฬ รายการของสุทธิชัยมีบทบาทโดดเด่นในการนำเสนอข่าวและทัศนะของฝ่าย ตรงข้ามกับรัฐบาล จนเป็นเหตุให้ได้รับ 'โทรศัพท์เดือน' หลายครั้งด้วยกัน (สัมภาษณ์ ใน Far Eastern Economic Review, July 4, 1996)

นอกจากข้อจำกัดของระบบที่มีการควบคุมจากรัฐสูงแล้ว ปัจจัยสำคัญอีก ประการหนึ่งที่ทำให้รายการที่ต้องการนำเสนอประเด็นเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายอย่างจริงจังมักทำได้ยากคือ ปัจจัยด้านผลกำไร รายการที่มีสาระมักไม่ค่อย ได้รับความนิยมจากผู้ฟังเท่าที่ควรทำให้ไม่สามารถดึงดูดโฆษณาตามลงได้ เพราะโดย ธรรมชาติของโฆษณามักไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเนื้อหารายการที่มีความหมั่นหม่อม หรือ อ่อนไหวทางการเมืองสูงอยู่แล้วเนื่องจากมีความเสี่ยงต่อภาพพจน์ของสินค้า การ พิเคราะห์ให้การสนับสนุนรายการมักใช้หลักเกณฑ์ทางธุรกิจมาจับว่ารายการใดได้รับความ นิยมจากผู้ฟังมากกว่าการพิจารณาคุณภาพและประโยชน์ของรายการ การ แข่งขันตามระบบกลไกตลาดทำให้รายการที่เน้นเนื้อหาสาระมากไม่สามารถอยู่รอดได้ หรือไม่ก็ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบไปในแนวทางที่มุ่งตลาดมวลชนโดยลดสาระลงและ เพิ่มความบันเทิงมากขึ้น

ในส่วนของโทรทัศน์ การปรับตัวทำได้ในวงจำกัดมากกว่าวิทยุกระจายเสียง การเสนอเนื้อหาทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต้องทำอย่างระมัดระวัง เนื่องจากการควบคุมของรัฐเข้มงวดกว่ามาก รูปแบบที่ใช้ก็จะคล้ายคลึงกับวิทยุคือ รายการสัมภาษณ์ หรือการอภิปรายเป็นกลุ่ม โดยให้ผู้ชมในท้องส่งและทางบ้านร่วม แสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตามรายการประเภทนี้มักเป็นการพูดคุยทางด้าน สถานการณ์การเมืองโดยทั่วไปมากกว่าเจาะนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

เพราะโครงสร้างของสื่อที่ต้องมุ่งกลุ่มผู้ชมที่หลากหลายแม้กระทั่งสถานีใหม่อย่าง ITV ที่ดูจะมีความพยายามเสนอรายการที่เป็นสาระเนื้อหาเป็นหลัก แต่โครงสร้างทางกรรมสิทธิ์ที่ยังคงไม่เป็นอิสระอย่างบริบูรณ์ทำให้การดำเนินงานด้านการศึกษาเมืองยังต้องทำอย่างระมัดระวัง

สื่อมวลชนกับการรณรงค์เลือกตั้ง 2539

การประกาศยุบสภาของรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา หลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีระหว่างวันที่ 18 -20 กันยายน 2539 ที่มีการใช้ข้อมูลข่าวสารมาใช้สร้างน้ำหนักในการอภิปรายเปิดโปงและหักล้างการอย่างเข้มข้น ท่ามกลางการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ที่สะท้อนความไม่มั่นใจของประชาชนต่อความสามารถและศักยภาพของนายกรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่ทรุดหนักเป็นประวัติการณ์ นำไปสู่เทศกาลการหาเสียงเลือกตั้งครั้งใหม่ที่มีระยะเวลาสั้นมาก ผลพวงจากปัญหาเศรษฐกิจทำให้การหาเสียงของพรรคการเมืองพรรคใหญ่ๆ ชูนโยบายแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีจุดขายอยู่ที่ทีมเศรษฐกิจของแต่ละพรรค ทำให้การรณรงค์เลือกตั้งในครั้งนี้เป็นสมรภูมิการแข่งขันระหว่าง 3 พรรคใหญ่คือ ประชาธิปัตย์ ความหวังใหม่ และชาติพัฒนา ในขณะที่พรรคขนาดเล็กและขนาดกลางเสียงการชูนโยบายเศรษฐกิจแต่จะเน้นนโยบายปฏิรูปการเมืองและการแก้ปัญหาสังคมแทน

สื่อมวลชนแขนงต่างๆ มีบทบาทในการทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูลทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งการเสนอข่าวสารและความเคลื่อนไหวในการหาเสียงเลือกตั้งในลักษณะแข่งขันทางยุทธวิธีของผู้สมัครและพรรคการเมือง และทั้งการพยายามกระตุ้นผลักดันให้พรรคการเมืองแถลงนโยบาย และเปิดประเด็นการถกเถียงทางนโยบายอย่างจริงจัง

สื่อวิทยุและโทรทัศน์

สื่อวิทยุและโทรทัศน์มีการปรับตัวรับสถานการณ์เลือกตั้งกันอย่างขนานใหญ่เพื่อแย่งชิงกลุ่มผู้ฟังและผู้ชม มีการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรและสื่อแขนง

ต่างๆในการเสนอข้อหาสารและความเคลื่อนไหวของการเลือกตั้ง ในส่วนของโทรทัศน์ มีรูปแบบดังนี้ คือ

- **ช่อง 3** มีการประสานความร่วมมือกับหนังสือพิมพ์มติชน บริษัทออนไลน์นิวส์ หรือ INN ธนาคารกรุงเทพ และองค์กรกลาง จัดรายการเลือกตั้ง'39 'ร่วมสร้างฐานการเมืองใหม่' แบ่งรายการออกเป็น 5 ช่วง เริ่มจาก **ช่วงที่ 1** ก่อนสมัคร สส. 14 -20 ตค. เป็นการหยิบยกประเด็นปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ขึ้นมาแล้วเชิญผู้สมัครในเขตที่มีปัญหามาตอบคำถามและให้แนวทางแก้ไข และมีการเชิญนักการเมืองและนักวิชาการมาร่วมสนทนาเกี่ยวกับประเด็นด้านการเมืองที่น่าสนใจ **ช่วง 2** ระหว่าง 21 - 25 ตค. เป็นช่วงรับสมัครจะเป็นการรายงานข่าวเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ **ช่วงที่ 3** ระหว่าง 26 ตค. - 9 พย. ช่วงหาเสียงเลือกตั้ง มีการจัดกิจกรรมพิเศษ 'โครงการเลือกตั้งสัญญา' ตามภาคต่างๆ ทั่วประเทศ **ช่วงที่ 4** ระหว่าง 10 - 16 พย. เป็นการปราศรัยหาเสียงอย่างเต็มที่ โดยมีการทำโพลสำรวจความนิยมประชาชน **ช่วงที่ 5** เป็นการรายงานผลการเลือกตั้ง

- **ช่อง 5** ร่วมมือกับหน่วยงานเอกชน 11 แห่ง คือ 1. ศูนย์ข่าวแปซิฟิก 2. สำนักข่าววัฏจักร-ไทยสกาย 3. มีเดีย ออฟ มีเดีย 4. ที ที แอนด์ที 5. องค์กรโทรศัพท์ 6. เทเลคอมเอเชีย 7. กลุ่มจัสมิน 8. บริษัทดิจิทรอน 9. ธนาคารทหารไทย 10. บริษัทดิจิตอล 11. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ รูปแบบรายการนอกเหนือจากแทรก รายงานข่าวการเลือกตั้งในทุกช่วงของการเสนอข่าว 4 ช่วงเวลา ได้เพิ่มรายการ 'เจาะลึกศึกเลือกตั้ง' และ รายการ 'ร่วมคิด ร่วมพัฒนาประชาธิปไตย' 39' อีก 2 เวลา

- **ช่อง7** ร่วมมือกับธนาคารกรุงศรีอยุธยา จัดรายการ 'เส้นทางสู่สภาฯ' ออกอากาศตั้งแต่วันยุบสภา เป็นการเสนอข่าวเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด

- **ช่อง 9** ร่วมมือกับ ITV และเครือเดอะเนชั่น ธนาคารกรุงไทย ดุสิตโพล และองค์กรโทรศัพท์ จัดรายการ 'คอลัมน์เลือกตั้ง 39' และ 'นับถอยหลังเลือกตั้ง'39' รวมทั้งจัด 'โครงการเลือกตั้งสัญญา' กระจายทุกภาคด้วย ในส่วนของสถานี ITV เองมีรายการที่เป็นการสนทนาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางการเมืองอยู่แล้วคือ 'ไอทีวี ทอล์ค' (เนชั่นสุดสัปดาห์, 25 - 31 ตค. 39, ฉ. 229, หน้า 24 - 26)

ในส่วนของวิทยุกระจายเสียงก็มีความตื่นตัวในการรณรงค์ให้ประชาชนไปใช้เสียงเลือกตั้ง มีการปรับผังรายการให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่นคลื่นวิทยุ FM 102.5 Mhz ได้การเสนอความเคลื่อนไหวของการเลือกตั้งพร้อมทั้งมีรายการสัมภาษณ์นักการเมือง-นักวิชาการเกี่ยวกับประเด็นการเลือกตั้ง เช่นการโยกย้ายพรรค ประเด็นนโยบายด้านการเมืองและเศรษฐกิจของพรรคการเมือง รวมทั้งการสัมภาษณ์ทีมเศรษฐกิจของแต่ละพรรคด้วย

บทบาทของสื่อวิทยุและโทรทัศน์แม้จะเน้นหนักในลักษณะการเกาะติดสถานการณ์การเลือกตั้งเป็นหลัก แต่ก็มีแนวโน้มในทางที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางนโยบายของพรรคการเมืองมากขึ้น จากการสะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้พูดอะไรบ้างในระหว่างการรณรงค์หาเสียง สื่อวิทยุและโทรทัศน์มีบทบาทเป็นผู้กำหนดประเด็นปัญหาที่สำคัญของการหาเสียงให้ประชาชนได้รับรู้ ในขณะที่สื่อพยายามใช้โอกาสในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งในการผลักดันให้มีการถกเถียงด้านนโยบายในวงกว้าง พรรคการเมืองเองก็มองโอกาสนี้ในแง่การโฆษณาตัวเองเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับตัวผู้สมัครและพรรคการเมือง ซึ่งเป็นกลยุทธ์ทางจินตภาพที่ใช้กันในการเลือกตั้งโดยการเชื่อมโยงผู้สมัครและพรรคเข้ากับประเด็นปัญหาที่เลือกมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของการรณรงค์เลือกตั้งเพื่อสร้างความเชื่อถือให้กับประชาชน⁷ การที่สถานีวิทยุและโทรทัศน์ให้เวลาพรรคการเมืองทุกพรรคโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายในการแถลงนโยบาย หรือแม้กระทั่งการโต้เถียง (debate) ทางโทรทัศน์ตามรูปแบบการเลือกตั้งอเมริกัน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสร้างภาพพจน์ในการเป็นผู้รอบรู้ในประเด็นปัญหาทางนโยบายที่สำคัญ ในแง่นี้ความพยายามอย่างจริงจังของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในการนำเสนอเนื้อหาของพรรคการเมืองจึงกลับกลายมาเป็นกลไกหนึ่งที่พรรคการเมืองใช้ในการโฆษณาทางการเมืองของตน

การตระหนักถึงอิทธิพลของสื่อโทรทัศน์และวิทยุที่ต่อความคิดและพฤติกรรม การเลือกตั้งของประชาชน สะท้อนให้เห็นจากการที่พรรคการเมืองแทบทุกพรรคทุ่ม

⁷ ดวงทิพย์ วรพันธ์, ชูสิทธิ์ เกษโกวิท, วรณีย์ สารานุกาญจน์, พฤติกรรมการสื่อสารระหว่าง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไป 2535, งานวิจัยนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เงินซื้อสเปคโฆฆณาทางโทรทัศนและวิทยุอย่างกว้างขวางในการเลือกตั้งครั้งนี้ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของโฆฆณาพรรคการเมืองที่เริ่มต้นจากการเลือกตั้ง 2538 เมื่อกรมประชาสัมพันธ์ และคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศนแห่งชาติ (กทช.) ได้อนุญาตให้มีการโฆฆณาพรรคการเมืองผ่านวิทยุโทรทัศนได้ในรูปแบบต่างๆ กันอย่างไม่เคยมีมาก่อน ในการหาเสียงครั้งล่าสุด เดือนพฤศจิกายน2539 มีการประมาณค่าใช้จ่ายในการโฆฆณาทางโทรทัศนของพรรคการเมืองต่างๆ เฉพาะเดือนกันยายนเดือนเดียวเป็นเงินประมาณ 84.39 ล้านบาท (Bangkok Post, Thursday October 24, 1996) โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้จ้างบริษัทโฆฆณาระดับแนวหน้าเป็นผู้รับผิดชอบในการผลิต ตัวอย่างเช่น พรรคชาติพัฒนาใช้บริษัทไทยอิมเมจ แอดเวอร์ไทซิง พรรคความหวังใหม่ใช้บริษัทสไปแอดเวอร์ไทซิง พรรคประชาธิปัตย์ใช้บีทีแอดส์ แอนด์ เบตส์ (ประเทศไทย) พรรคพลังธรรมใช้บริษัทเอส ซี แมชท์บ็อกซ์ ในเครือชินวัตร พรรคมวลชนใช้บริษัทไดอิจ คีคาคุ (ประเทศไทย) พรรคชาติไทยใช้ ดร.เสรี วงศ์มณฑาเป็นผู้ดูแล เป็นต้น โฆฆณาส่วนใหญ่จะเน้นที่การเสนอภาพลักษณ์ของหัวหน้าพรรคในฐานะที่จะเป็นผู้ที่นำเชื่อถือและมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นหลัก

สื่อสิ่งพิมพ์

สื่อสิ่งพิมพ์สามารถมีบทบาทเป็นที่พึ่งของประชาชนในเรื่องข้อมูลข่าวสารทางการเมืองในระหว่างการรณรงค์เลือกตั้งได้มากกว่าสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ทั้งนี้เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์สามารถนำเสนอและวิเคราะห์ประเด็นทางนโยบายได้ละเอียดมากกว่า ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาหนังสือพิมพ์มีการรายงานข่าวการเคลื่อนไหวของการเลือกตั้งอย่างเข้มข้น เกือบทุกฉบับได้เปิดคอลัมน์พิเศษเพื่อรายงานข่าวการเลือกตั้งโดยเฉพาะ นอกเหนือจากการรายงานข่าวในลักษณะที่เป็นกระแสความเคลื่อนไหวของผู้สมัครและพรรคการเมือง การโต้ตอบทางวาจา ยุทธศาสตร์การแข่งขัน และประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น การซื้อเสียงแล้ว หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ อย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น หนังสือพิมพ์มติชนได้ส่งคำถามถึงพรรคการเมืองทุกพรรค สอบถามถึง

นโยบายการแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ โดยเฉพาะ 2 ด้านหลักคือ ด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจของประชาชน และได้ลงพิมพ์คำตอบของพรรคการเมือง เช่นของพรรคพลังธรรม ในฉบับวันที่ 6 พย. 2539 ในฉบับวันที่ 2 พย. 2539 ได้สละเนื้อที่เกือบ 1 หน้าเต็มในการวิเคราะห์นโยบายของพรรคความหวังใหม่และประชาธิปไตยเปรียบเทียบกับ โดยได้ชี้ให้เห็นถึงความลักลั่นของรายละเอียดทางนโยบายและมาตรการบางประการที่ไม่ได้มีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อยู่ในรูปถ้อยแถลงของบุคคลในพรรคหรือบุคคลที่จะมีการดึงตัวมาร่วมทีมด้วย ในหน้าการศึกษาฉบับวันที่ 3 พย. 2539 ได้นำเสนอการวิเคราะห์วิจารณ์ของนักวิชาการเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาของพรรคการเมืองต่างๆ ในด้านจุดเน้น จุดด้อยและความเป็นรูปธรรม โดยได้สรุปประเด็นหลักๆ ของนโยบายการศึกษาของแต่ละพรรค ได้แก่ ความหวังใหม่ ชาติไทย ชาติพัฒนา พลังธรรม ประชากรไทย และประชาธิปไตยไว้ด้วย

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน มีบทบาทเด่นที่แตกต่างไปจากหนังสือพิมพ์อื่นๆ ในระหว่างการเลือกตั้งคือ นอกเหนือจากการรายงานกระแสความเคลื่อนไหวของการเลือกตั้งที่คล้ายคลึงกับหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นๆ แล้ว ได้เปิดคอลัมน์พิเศษเน้นหนักเรื่องการเมืองท้องถิ่น ที่สำคัญคือคอลัมน์เกาะติดสนามเลือกตั้ง และบุมทรัพย์นักการเมืองที่เป็นการเจาะลึกกลุ่มนักธุรกิจ/กลุ่มทุนภูมิภาคที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง ทั้งในรูปของการเข้ามาเล่นการเมืองโดยตรง การสนับสนุนทายาท หรือการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อเป็นช่องทางในการมีอิทธิพลผลักดันทางนโยบายที่เอื้อประโยชน์กับธุรกิจ การรายงานของนักข่าวภูมิภาคของผู้จัดการเกี่ยววิวัฒนาการของกลุ่มทุนท้องถิ่นและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การโยกโยระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนกับกลุ่มทุนท้องถิ่นบางกลุ่ม เป็นบทบาทที่โดดเด่นกว่าหนังสือพิมพ์อื่นๆ ที่ไม่ค่อยให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาท้องถิ่นมากนัก บทบาทดังกล่าวเป็นประโยชน์ในการสะท้อนภาพความเป็นจริงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทำให้เกิดความเข้าใจเรื่องการเมืองท้องถิ่นได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการเมืองท้องถิ่นกำลังเริ่มขยับขึ้นมาเป็นการเมืองระดับชาติในปัจจุบัน

ศ. สมศักดิ์ ชูโตได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหนังสือพิมพ์ระหว่างกา

เลือกตั้งว่าหนังสือพิมพ์มีบทบาทในการนำเสนอนโยบายของรัฐบาลหรือพรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นหลักการกว้างๆ เป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์ (goal-oriented) แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการพยายามผลักดันให้พรรคการเมืองแถลงรายละเอียดของวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่แถลงไว้ สื่อมักมองว่านโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ล้วนแต่เหมือนกันหมด แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการคล้ายคลึงในแง่เป้าหมายเท่านั้น แต่วิธีการลงมือปฏิบัติย่อมมีความหลากหลายแตกต่างกัน วิธีการจึงเป็นส่วนที่ควรนำมาถกเถียงกันว่าดีหรือไม่ดีอย่างไรต่อสังคม ปัจจุบันหนังสือพิมพ์ทำหน้าที่ในการถามในแง่ของ อะไร (what) แต่ยังขาดการตั้งคำถามในแง่ เมื่อใด (when) และที่สำคัญคือ อย่างไร (how)

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าในช่วงการรณรงค์เลือกตั้งครั้งล่าสุด หนังสือพิมพ์มีการให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเศรษฐกิจ การที่สื่อให้ความสำคัญกับปัญหาเศรษฐกิจเป็นพิเศษจนมีการถกเถียงกันเป็นปัญหาระดับชาติ ในแง่หนึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสนองความต้องการของคนในเขตกรุงเทพฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงินที่ต้องการให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ทรุดตัว การที่ประเด็นปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาปฏิรูปการเมืองได้รับความสนใจอย่างท่วมท้น และถูกทำให้กลายเป็นปัญหาระดับชาติ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในการเลือกนำเสนอข่าวสารของปัญหาในกรุงเทพฯ กับปัญหาท้องถิ่นของหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง สื่อส่วนกลางจึงกลายเป็นสื่อที่สนองความต้องการของคนในเขตเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนกรุงเทพมหานครเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป สื่อมวลชนในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมามีการพัฒนาบทบาทมากขึ้นในการทำหน้าที่ทางสังคมในฐานะเป็นช่องทางสื่อสารของคนในสังคม บทบาทของสื่อในการนำเสนอและผลักดันนโยบายมีรูปแบบ ประสิทธิภาพและข้อจำกัดที่แตกต่างกันไปตามโครงสร้างและธรรมเนียมปฏิบัติของสื่อแต่ละแขนง สื่อสิ่งพิมพ์มีอำนาจในการนำเสนอประเด็นข้อถกเถียงทางนโยบายได้ละเอียดและค่อนข้างเป็นอิสระมากกว่าสื่อวิทยุและโทรทัศน์ที่รัฐมีการควบคุมใกล้ชิด หนังสือพิมพ์แนวคุณภาพที่เน้นกลุ่มผู้อ่านเฉพาะจะมียุทธศาสตร์ในการเสนอรายละเอียดทางนโยบายมาก

กว่าหนังสือพิมพ์แนวตลาดที่มักให้ความสำคัญกับการเรื่องราวที่เน้นตัวบุคคลหรือ การตอบโต้ทางวาทจามากกว่าสาระของนโยบาย อย่างไรก็ตามก็ตีอทธิพลเชิงพาณิชย์ที่ ทำให้สื่อต้องมีการแข่งขันกันเองสูง เป็นแรงกดดันที่ทำให้หนังสือพิมพ์แนวคุณภาพ ที่เน้นสาระมีแนวโน้มที่จำเป็นต้องปรับตัวให้เน้นตลาดมากขึ้นเพื่อความอยู่รอด การ ต้องคำนึงถึงผลกำไรทางธุรกิจมากขึ้นอาจทำให้การคงไว้ซึ่งคุณภาพทำได้ยากขึ้น ตัวอย่างเช่นหนังสือพิมพ์มติชน ที่เคยเป็นหนังสือพิมพ์แนวคุณภาพที่เน้นสาระทาง นโยบายก็ได้มีการปรับตัวกลายเป็นหนังสือพิมพ์แนวตลาดที่ตอบสนองของกลุ่มผู้อ่าน หลากหลายมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวยิ่งชัดเจนมากในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ การแข่งขัน เพื่อทำกำไรทำให้มีการผลิตรายการที่เน้นความบันเทิงจำพวกรายการเพลงมิวสิก วิดีโอออกมามากขึ้น และรายการคุณภาพที่เน้นสาระอยู่ได้ลำบากมากขึ้นเรื่อยๆ

ในปัจจุบันหนังสือพิมพ์ยังมีบทบาทน้อยเกินไปในการวิเคราะห์ประเด็น ปัญหาในรายละเอียด หนังสือพิมพ์ควรเพิ่มบทบาทในการตีประเด็นนโยบายให้กว้าง ขึ้นเพื่อทำให้เกิดการถกเถียงในแง่มุมที่หลากหลายมากขึ้น ในสังคมปัจจุบันประเด็น ปัญหาจะเกิดขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อปรากฏในสื่อ คนในสังคมเรียนรู้ประเด็นข่าวสารจาก สื่อ สื่อจึงมีอำนาจในการกำหนดวาระข่าวสารและความสำคัญของวาระข่าวสารให้ สังคมรับรู้ สื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์จึงควรเพิ่มบทบาทในการตั้งคำถามให้ มากขึ้นพร้อมกันกับนำทางการถกเถียงของสังคม (direct discussion) แต่ไม่ใช่ชี้นำ ความคิด (direct content) เพื่อให้เกิดการถกเถียงทางนโยบายที่กว้างและหลากหลายมากขึ้น

**Media and Political Communication
in Thailand:
The Role in Policy Advocacy**

Ramaimas Bowra

Institute of Public Policy Studies

December 1996

Media and Political Communication in Thailand: The role in Policy Advocacy

Ramaimas Bowra*

In a democratic society the media is considered a dominant social force as it serves to facilitate a reciprocal interaction between the state and the people. Constituting one of the principal mechanisms for political communication, the media provides a channel for two-way communication between the power holders and the people, leading ultimately towards creating a mutual understanding between both parties which is an ideal form of communication in a democratic society.¹

Realizing the power of information and the potential influence of the media, most governments in less developed countries with fledgling democracies have invariably resorted to various means of control. The government often uses the media mainly as a vehicle to disseminate information from the government side to further its political ends, namely to justify its acquisition of power and to maintain the status quo. This is the case in Thailand where the media has constantly been subjected to various forms and degrees of governmental restrictions and control, depending on the socio-political context of each period. The importance of the control over the main means of communications to achieve governmental objectives is most evident during the peak time of political power struggle. Almost all military groups staging a coup made it their first priority to seize control of radio and television broadcasting to inform the public of the rationale of the take over.

The crisis of May 1992 uprising to oust General Suchinda Kraprayoon is the most recent case in point of the government attempting to seize control of the flow of communication, especially through radio and television, and to disseminate a one-sided message to the people. The incident which led to the demise of the National Peace Keeping Council

*

contributed to a call for radio and television reform.² On the other hand, the print media which had been engaging in policy discussions even before the May event had earned a greater degree of people's acceptance from its defiant role during the crisis to function as a more reliable social 'mirror' and has become a more independent channel for two-way communication.

In analysing the role of the media in policy advocacy and its function as a platform for communication within civil society, it is necessary to understand the structural relationships between the state and the media, as well as operational structures and limitations of various fields of media. To these ends, the paper will divide the object of analysis into print media on one hand and broadcast media on another, while using the 1996 general election campaign as a case study.

Structure of the media and governmental control

Different sectors of the media vary in their approaches to policy advocacy owing to their ownership structure, operating traditions and customs, and inherent and imposed limitations. In this respect, it is, therefore, necessary to begin with an analysis of the structure and evolution of each sector of the media and the implications of these on its freedom and efficiency in promoting policy issues.

Broadcast media

The evolution of radio and television has been closely intertwined with attempts by the state to maintain the status quo and its hold on power. Realizing the potential of radio and television in reaching wide and diverse sectors of the populace in a short span of time, the state has always kept close control over radio and television mainly by using them as mechanisms to further its political ends. Like most governments in less developed countries, the Thai state has justified the need for state control of broadcast

²Ubonrat Siriyuwajak, Worapoj Wisarutpij, Wisanu Waranyu, Mukmethin Klannurak (1996), *Bod Bad Khong Rai Nai Thang Dan Seu Mounchon: Khor Saner Rang Phra Ratch Banyat Por-Ror-Bor Wittayu Krajai Seang Lae Wittaya Thorathai Chabab Mai* (The Role of the State in the Mass Media: A Draft Proposal of a new Radio and Television Act), Bangkok: Nititham Publishing.

media on the ground that broadcast frequencies are limited public resources, therefore their utilization must be controlled by the state to ensure their most effective use and hence public benefit. Although the state has claimed to adopt a 'public service approach' to radio and television administration, in reality, state-owned radio and television are not responsible to the public audience as they should be in the real sense of public service system but are more directly responsible to the state.

The structure of ownership in which the state is the sole legal owner of broadcast media has been an important obstacle to progressive changes and has only allowed restricted reforms which lag far behind those of their privately-owned print counterpart. The three main bureaucratic agencies which own radio stations are the Department of Public Relations, the Mass Communication Organizations of Thailand, and agencies within the Ministry of Defense. Among these, the Armed Forces have the biggest share, that is 30 per cent of the country's 500 radio stations (FarEastern Economic Review, p. 20, July 4, 1996). Economic factors are the main driving force behind changes towards greater liberalization that have occurred in the past decade or so. However these changes have occurred only to a limited extent, that is from state monopoly in the early years to private franchise under legal ownership of the state. During the period of military rule, private operators needed to form a patron-client relationship with the power holders in order to acquire privileged franchise to run radio stations. After the May 1992 uprising, there has been a greater tendency towards liberalization which has been demonstrated by an opening for private franchise of some audio frequencies by the Department of Public Relations and the Mass Communication Organizations of Thailand.

Television is similar to radio in both its evolution and ownership structure. Of the five national television networks, two (Channel 3 and 9) are owned by the Mass Communications Organizations of Thailand, two (Channel 5 and 7) by the Military, and one (Channel 11) by the Public Relations Department. All the stations have been privatized to the extent that all are operated on a concession basis. Channel 11 differs from other state-owned stations in that it is operated on a non-commercial basis. The decision of the government to establish Channel 11 in 1987 all the more

illustrated the authorities' belief in the necessity of state control of broadcast media as a mechanism to further its political ends. Although the government claimed that it wanted to offer the public a quality channel intended for education, media critics saw it differently. Ubonrat Siriyuvasak, a communication professor at Chulalongkorn University, said "the government thinks it needs a mouthpiece, a propaganda organ of its own" (cited in *FarEastern Economic Review*, p.20, February 29, 1996).

The case of the government subcontracting its Channel 9 television news programmes to a private company, the Pacific Intercommunications Co., headed by Dr. Somkiat Onwimon in 1987 was one example of a series of limited reforms in the role of television that have occurred in the past years. By modeling the programme on US news broadcasts, broadening coverage beyond the state hierarchy, and introducing element of criticism and commentary, Somkiat succeeded in introducing progressive elements into news broadcasting as well as boosting viewership. The innovations quickly attracted government intervention. General Prem, Prime Minister during that time, publicly criticized Somkiat for news coverage which had contrasted infrastructure spending in the city and the countryside, resulting in Somkiat's disappearance from the programme shortly afterwards. Although Somkiat later returned to television, it was to specialize on uncontroversial documentaries instead.³

Somkiat's innovations laid the ground for reform of news broadcasts by other channels, all of which adopted his US-derived presentation format and expanded coverage beyond news of the government. The reform of news programmes had played a large part in enhancing people's awareness and interest in news and analysis which influenced the development after the May 1992 event towards greater liberalization of media environment. The one-sided television news broadcast of the government version of the popular uprising during April - May 1992 had led to louder calls for radio and television reforms after the demise of the National Peace Keeping Council. Certain aspects of the calls were addressed by Anand Panyarachun's

³Phongpaichit, P. and Baker., C. (1995), Thailand: Economy and Politics, Kuala Lumpur: Oxford University Press.

government. Anand oversaw the abolition of the more outdated regulations governing the broadcast media, namely Decrees 15 and 17, established the new body of Radio and Television Administrative Board to supervise the operation of radio and television, and initiated moves to set up new television stations on UFH frequencies (Ubonrat Siriyuvasak, 1996).

The initiative of Anand's government led to the launch of a new television station, ITV, which claimed to be Thailand's first independent television channel. ITV began transmissions on July 1, 1996 under the operation of the 12-member consortium which won the bidding to run the station, which included the Nation Publishing Co., the Daily News media group and Siam Commercial Bank (FarEastern Economic Review, p. 20-21, July 4, 1996). Since ITV's license is still owned by a governmental department, in this case the Prime Minister's Office, this structural arrangement renders ITV's status as a truly independent television channel somewhat dubious.

Under the existing ownership structure, the operations of broadcast media have invariably been subject to constant governmental interference. They have been restrained from performing an independent function of informing the public. Having an organ such as the Radio and Television Administrative Board, which is empowered to cancel programmes and withdraw permission, the state has a mechanism to exercise its control in case it sees that the media has crossed an 'acceptable' line. Since the boundaries of political coverage on television and radio are often unspecified and depend largely on the discretion of the authority, the producers have to temper their broadcasts to avoid angering the authority. The boundaries are, therefore, self-imposed by the producers themselves. Among the topics thought to be proscribed include criticism of the monarchy and the army, religious scandals, corruption in the police force, and the 1976 student uprising (FarEastern Economic Review, p.20, July 4, 1996).

The cancellation of a popular talk-show, *Mong Tang Moom*, hosted by an economic lecturer at Thammasat University, Dr. Chermesak Pinthong, by Banharn Silapa-archa's government in February 1996 is a perfect illustration of governmental interference with television operations. *Mong*

Tang Moom began broadcasting on the state-owned Channel 11 in July 1991 and had quickly gained popularity. It screened a round-table discussions with audience participation on current social and political issues. Critics saw the cancellation as part of a counter-attack by the Banharn government which followed Banharn's accusation of Chermesak of treating him unfairly in a debate with his electoral opponent, Chuan Leekpai, ahead of the July 1995 general election (*Far Eastern Economic Review*, p. 20, February 29, 1996). Besides *Mong Tang Moom*, a series of radio shows hosted by Chermesak were also canceled shortly afterwards.

Prof. Somsakdi Xuto, former Rector of the National Institute of Development and Administration (NIDA) and Director for Radio Programme, Institute of Public Policy Studies (IPPS), argued that as long as the pattern of ownership of broadcast media remained intact with the private and people's sectors barred from legal ownership, its operations are bound to be plagued by governmental interference. Its role will continue to be limited to reinforcing and extending the state ideologies to the people. As of now, the private concession-holders have done little to enhance its freedom. Allowing for private operations without changing the structure of ownership does not give the private operators enough power to challenge the state authority.⁴

Print media

Compared with its broadcast counterpart, the print media has enjoyed a considerable freedom of expression. The fact that the print media is owned and run by private businesses accounts for its ability to offer alternative voices and perspectives that challenge the dominant political thinking. A transition from authoritarian rule to a democratic one has, to a certain extent, freed the print media from political control and hence enabled it to act more independently as a platform for communication within the civil society.

The relationship between the print media and the state has altered considerably within the last 20 years. During the time of military rule

⁴Interview with Prof. Somsakdi Xuto, Director for Radio Programme, Institute of Public Policy Studies, 7 January 1997.

represented by factional politics, the owners of the press had to seek patronage from the power factions in order to survive. The press became important political resources in the power struggles between rival factions. For example the *Soi Rajakru* clique headed by Pol.Gen. Pao Sriyanon and the *Si Sao Theves* clique headed by Field Marshal Sarit Thanarat both employed newspapers to attack one another as part of a contest for power. The transition to democratic rule has prompted a new political environment with no definite and stable power cores, thus rendering it unnecessary for the press to seek protection from the power holders. The proliferation of political parties from the 1970s onwards saw a concurrent multiplication of newspapers. During these times we also witnessed the press forming connections with specific political figures and parties, for example Kukrit Pramroj, leader of the Social Action Party, using his *Siam Rath* as a political mouthpiece; Samak Sundaravej, leader of Prachakorn Thai Party, running *Daily Mirror* to air his views; Banharn Silapa-archa, leader of Chart Thai Party, buying an interest in *Ban Muang*; a powerful Class Five military clique becoming closely associated with the owner of *Matichon* (Pasuk Phongpaichit & Chris Baker, p. 371, 1995) However, the nature of such relationships differed considerably from those that existed previously. Whereas political survival or patronage were traditionally the basis for such associations, the newspapers now tend to give greater considerations to benefits to be derived in a given context. Since power changes hands fairly frequently, there is less permanence and commitment to such relationships.⁵ Meanwhile, the politicians themselves are the ones who have had to seek assistance from the press to promote their popularity, particularly when the path to power relies on the electoral system of which popular votes are most crucial. It is, therefore, necessary for the politicians to pay more attention to the press as a channel of communication through which popular demands and grievances are aired.

In terms of its freedom, although the press is freer in comparison to radio and television in airing political issues and criticizing the

⁵ Interview with Rangsan Thanapornpan, Economic Lecturer, Thammasat University, 6 January 1997.

performance of the government, this does not mean that it is completely exonerated from governmental control and interference. As with other sectors of the media, the government issued specific regulations to keep the performance of the press in tight check. In an article by Kris Thonglerd (1996), he referred to the Printing Act 1941 issued to authorize direct control of the state over printing operation as holder of licenses. The Act empowered the relevant authorities, namely the Director of the Police Department in Bangkok area and the provincial governors in the provinces, to suspend publications and close down newspapers in cases where it appears that the publications may jeopardize law and order and threaten public morality. However the provision of the printing authority power contradicts Article 39 of the current 1991 Constitution (amended in 1996) which stipulates that the suspension and closure publications may not be done without proper judicial authority. Kris argued that although the current Constitution intended to give the press more freedom, the very existence of this Act without any alteration reflected the state belief in the necessity to keep the press within its grip, justifying it on grounds of the lack of moral and ethical standard of the press.

The role of media in policy advocacy

Print media

The new economic and political environment has led to a blossoming of a more liberalized media especially since the May 1992 event. The press has become more concerned about policy issues than ever before in terms of both promoting and opposing particular policies. Policy advocacy by the press commonly involves various forms including news reports of statements made by news sources such as politicians, government officials, NGOs, etc; editorial comments; comments by regular columnists and special comments by contributors with knowledge and expertise on specific policies and issues.

Rangsan Thanapornpan, economic lecturer at Thammasat University and columnist, argued that policy advocacy by the press, especially economic policies, tends to incline heavily towards promoting particular interests of business groups. Two factors might be accountable for this tendency:

firstly, the possibility of reporters being bought by these special interest groups; and, secondly, a lack of awareness among reporters of well-concealed purposes behind information intentionally released to the press by special interest groups. The latter case was often found in the business newspapers, a number of whose reporters carelessly resorted to a more convenient and time-saving method of publishing research findings distributed by various commercial banking and financial institutions, more or less oblivious to the fact that they have been used by these institutions to promote particular policies in a manner that serve their corporate interests. This type of behavior was found more often in the niche-market business press than in the vernacular press due largely to the fact that business reporters tend to seek connections with business or financial figures, thereby obtaining the points of view that reflect the particular interests of these groups. More often than not such 'news' has been muddled with 'comment', resulting in inappropriate leading information on the front page of the paper. By definition, 'news' is a factual report of statement or comment made strictly by news sources devoid of any subjective interpretation by the reporters; 'comment', on the other hand, is usually a subjective analysis of issues made by columnists with reference to factual information. This lack of strict observation of the distinction between 'news' and 'comment' practiced by some business newspapers opens up an opportunity for interest groups to sell their policies to the reporters.

The print media, by its competitive nature, tends to attribute high importance to controversial or conflict-ridden issues, particularly when they can be associated with political power rivalry since these types of stories not only appeal to general readers but also provide reporters with sustained news materials. The case of the Phuket land reform scandal, widely known as *Sor-Por-Kor 4-01*, is a case in point. The land reform issue had received frenzied media attention ever since the downfall of the Democrat government led by Chuan Leekpai in 1995 caused by the scandal. The press continued to consistently publish reports on the development of the case even after the new government was formed following the July 1995 election. The land reform issue became the most talked about topic in the press

once again when the Supreme Attorney General's office decided to drop charges against former Prime Minister Chuan Leekpai and 48 of his cabinet officials, 15 well-to-do Phuket business persons, and three land reform officials ahead of the November 1996 general election. Apart from usual news reporting, several other newspapers, including *Matichon* and *Phujadkarn*, consistently ran special commentary and analysis articles contributed by legal experts and individuals of other related expertise about the scandal.

Political reform is another policy-related issue that has been articulated by the media and has generated vigorous debate and discussion among members of the public over the past two years. Political reform efforts were first widely popularized by Chalard Vorachart's abortive hunger strike of May-June 1994 in an attempt to push for a formation of the Extraordinary Committee on Constitutional Drafting to be composed of Members of Parliament and experts to draft a new Constitution. A forceful and consistent campaign for political reform led by the press has forced the government to pay serious attention to the issue. At the same time the issue has become a fashionable tool for politicians wishing to promote their popularity spearheaded by former prime minister Banharn Silapa-archa who based his formal electoral campaign on the political reform issue during the July 1995 election.

Phujadkarn Daily has played a prominent role through its unwavering effort to campaign for political reform ever since the July 1995 election. One of its columns written under the pen-name of 'Rambutri 516' has devoted substantial space to regular debate and discussion on political reform and its alternatives. The government decision to appoint the scrutinizing committee for the amendment of Article 211 of the Constitution Draft which called for the formation of the Constitutional Drafting Assembly, was considered to be the first step towards political reform and has received significant media and public attention following the election of Prof. Chai-anan Samudavanija as chairman of the scrutiny committee in June 1996. *Phujadkarn Daily*, as well as a number of other newspapers, followed the work of the scrutinizing committee closely as well as publishing commentaries and analyses contributed by constitutional

“Constitutionalism II” by Prof. Amorn Chantarasomboon during July 1996. The political reform issue remained the focus of media debate and discussion even after the draft amendment proposed by the scrutinizing committee had passed its hearing in Parliament. *Phujadkarn* remained engaged in systematic coverage of the development of the election of members of the Constitutional Drafting Assembly concurrently with related trends of political reform as instigated by the amendment of Article 211 during November-December 1996. For example, on 11 November 1996, *Phujadkarn* published an interview with Meechai Reuchupan, President of the Senate House, on the future of political reform and the drafting of the new constitution; from 27 to 30 November, it serialized a special commentary, “the ‘Thai elite’ and political reform (Article 211)”, by Prof. Amorn Chandarasomboon which drew a comparative analysis of the structures and principles of the amendment drafts proposed by four different bodies: (1) the draft proposed by Political Reform Committee, appointed by Banharn in August 1995, (2) the government-sponsored draft presented to the Parliament in April 1996, (3) the first draft proposed by the scrutinizing committee presented to the Parliament in August 1996, and (4) the Parliament draft.

Sustained efforts by the print media in campaigning for political reform and in opposing the *Sor-Por-Kor 4-01* land reform issue can be explained by the fact that the two policy-related issues were keenly followed by readers, partly because they can be related to the game of political rivalry among opposition groups. These types of issues tend to appeal to a wider strata of the populace than other policy issues that contain no political dimension, e.g. educational, health, and agricultural policies.

Regarding the environmental issues, Banharn’s government decision to pass a resolution on 19 November 1996 authorising the Irrigation Department to start planning and constructing the Kaeng Sua Ten Dam in Prae Province provoked outcry from environmentalists and has become another focal point of media attention. Apart from focusing on verbal exchanges between the government on one side and the NGO-led environmentalists and residents of the area on the other, some newspapers

Interestingly, an increasing number of environment journalists have taken sides with the NGOs when it comes to environmental policy, notably those of the English-language newspapers--*Bangkok Post* and *The Nation*--, and some Thai-language business newspapers. A good example is the Sunday Perspective section of the *Bangkok Post* on 26 January 1997 issue which devoted two full-pages to analysing advantages and disadvantages of the Dam construction from the perspectives both of the government and of the opposing environmentalists and residents, as well as to making a comparative analysis of benefit and impact of the Dam construction between the Royal Irrigation Department proposal and an alternative proposal offered by the Social Research Institute of Chiang Mai University and the Wildlife Fund of Thailand. The article also highlighted international cases opposing dam-building.

In the past four or five years, the print media has improved its role in the manner in which it extends coverage beyond political rivalry and pays more attention to policy debate and discussion. However, policy issues that readily command media attention tend to be related to matters of national politics, namely policy issues construed to be conflict-ridden or associated with political maneuvering between opposition groups, since these stories sell. Very often journalists focus their attention more on the politics of the policy or the people involved than the substance of the policy itself, although there are a number of newspapers attempting to raise the quality of policy debate by providing genuine analyses of policy-related issues. In this respect, Rangsak Thanapornpan argued that the press has not done enough to articulate policy issues and provide analysis of their impacts on the public as individuals. A number of significant policy-related issues have not received the attention they deserve. Newspapers rarely articulate or provide analytical explanations of impacts and policy options of certain fiscal and trade issues which, by any measure, are of critical national importance but are the kind of problems that rarely concern the public at the individual level, e.g. current-account deficits. These types of policy-related issues need to be articulated and explained more carefully and forcefully by the press since they differ from the kinds of problems that

Broadcast media

Given the strong state control, direct and indirect, the role of broadcast media in providing analytical discussion of politically sensitive policies remains relatively limited. Although there have been promising tendencies towards a more liberalized environment for broadcast media illustrated by the Mass Communication Organization of Thailand and the Department of Public Relations' policy to allow private operators to bid for time slots of some of their radio stations and the establishment of several 24hour- radio news networks, the freedom of radio, and television alike, in promoting public policy remains largely circumscribed as a result of its structural limitations. In terms of news broadcasts, small-scale radio stations without their own news production units rely heavily upon news materials distributed by the Public Relations Department, the Information Bureau of the Armed Forces, and other governmental agencies as well as daily newspapers. Furthermore, it is mandatory to have Radio Thailand news programmes broadcast on all stations throughout the country at particular times. In terms of the pattern of news presentation, broadcast news is typically presented in a hierarchical order: activities of the King and the Royal family, promulgation of acts and bills, cabinet meetings, parliamentary news, activities of the prime minister and high ranking government officials, and others. Reporting of legislative proceedings, activities of members of the Parliament and NGOs is conspicuously lacking. Audiences, therefore, are principally exposed to and gain a one-sided view of political events, that is of the government, and are thus denied the opportunity to explore alternative interpretations.⁶

The last four to five years have seen a multiplication of independent radio programmes run by private operators which deal with policy-related issues. Notable among these are documentary-style programmes, and panel discussions, interviews, and phone-in style programmes exploring policy questions. Suthichai Yoon's news and talk show on FM 97.0 Mhz radio is a good example of a radio programme that generates public debate and

discussion of current-affair issues and presents thoughts and ideas that challenge, to a certain extent, the state-dominated orthodoxies. During the May 1992 popular uprising, Suthichai's radio show played a significant role in reporting the opposition's version of the situation. This role, however, got him into trouble with the authorities as he himself said they "got a lot of phone calls" (interviewed in the FarEastern Economic Review, p.20, July 4, 1996).

Apart from strict state control, another factor that accounts for the limited role the broadcast media assumes in policy advocacy has to do with profit-making considerations. 'Heavy' programmes aimed at informing and educating tend to have low ratings and hence have difficulties in attracting sponsors. Advertisers, by nature, tend to avoid association with politically sensitive issues for obvious considerations. Advertisers opt to use business criteria in ascertaining the merits of the programmes. Ratings, not programme quality and virtues, determine sponsorship. Under the highly competitive free-market system, quality programmes oriented towards in-depth policy discussion have limited chances of survival. Such programmes usually have had to compromise their quality with greater entertainment in order to survive economically.

The opportunity for television to provide policy discussion is even more limited than that of radio. Placed under tighter state control, television has assumed a more cautious role in providing politically sensitive policy analysis. Policy advocacy assumes similar forms to those of radio, most successfully including panel discussions, interviews, and phone-in programmes. However, these programmes tend to involve general discussions of current-affair issues, rather than an in-depth-analysis of a particular policy issue. This is due mainly to the limitations of the media which are intended for a wide and diverse audience, thus a narrowly-focused policy issue may have only limited appeal. Even the newcomer, ITV, which espouses the intention to produce informative programmes remains circumscribed in its role on airing politically sensitive issues due to its legal ownership structure which is still not completely independent of state supervision.

Media and 1996 election campaign

The dissolution of the scandal-plagued Banharn government following the 18 - 20 September 1996 censure debate, which took place amid rigorous media coverage of political drama in a manner that reflected mounting popular dissatisfaction with the performance of the government and deteriorating confidence in Prime Minister's capacity to deal with the chronic state of the economy, led eventually to the very short general election campaign of November 1996. Faced with immediate economic problems, most of the major political parties based their formal campaigns principally on economic policies, touting the potential of their so-called 'economic dream-teams' to remedy critical economic problems. The election, thus, became a battleground for the three leading parties, namely Democrat, New Aspiration, and Chat Pattana. A few other medium and small parties resorted to focusing on political reform and other social issues instead of economic policies.

Different sectors of the media all played an active part in the election campaign, mostly by exposing the political economy of the election, analysing electoral strategies of political parties and candidates, as well as pushing for all parties to unveil their party policies and generating discussion on policy questions.

Broadcast media

Television and radio actively adjusted their programming coverage in response to the 1996 general election in order to compete for audiences. The election period also saw joint activities of various organisations and different media sectors in keeping the audience updated on the development of the election. Major television networks carried special electoral programmings as follows:

- **Channel 3**, in cooperation with *Matichon* daily newspaper, INN news network, the Bangkok Bank, and the official election watchdog PollWatch, ran a special programme on election '96 '*Rouam Sang Than Karn Mueng Mai*' (building a new political base) which was divided into four phases: phase 1, 14-20 October, involved general discussion of

with candidates of each constituency on policy questions, and panel discussions of politicians and academics on political issues; **phase 2**, 21-25 October, fielding of candidates, involved reporting on the electoral development; **phase 3**, 26 October-16 November, active campaigning period, focused on interviewing party leaders and opinion surveys through polling; **phrase 4**, 17 October, reporting election results.

- **Channel 5** cooperated with 11 private agencies and organizations including Pacific Communications news network, *Wattajak* and Thai Sky news agencies, Media of Media Co., TT&T, Telephone Organization, Telecom Asia Co., Jasmine Group, Digitron Co., Thai Military Bank, Digital Co., and *Siamrat* daily newspaper. Apart from supplementary election news in every regular news time-slot, two special election programmes were added to regular programming. These included 'Cho Luk Suk Leuk Tang' (In-depth analysis of election battle) and 'Rouam Kit Rouam Pattana Prachathippatai' (Joint thinking and developing of democracy).

- **Channel 7** in cooperation with Sri Ayutthaya Bank offered a special programme 'Sen Thang Su Sapha' (the path to Parliament) which began broadcast from the dissolution of Banharn's government onwards. The programme was devoted wholly to reporting on election-related issues.

- **Channel 9** joined with ITV and the Nation group, Krung Thai Bank, Dusit Poll, and Telephone Organization, presenting 'Column Luek Tang' 39' (Election'96 Column) and 'Nub Toi Lung Leuk Tang'39' (Election'96 Countdown), as well as organizing special activities 'Luek Tang Sanjorn' (election tour) which involved special broadcasts on election from the regions. ITV aired political discussions through its regular talk show 'ITV Talk'. (Source: Nation Weekly, 25-31 October 1996, vol. 229, p. 24-26).

Radio played an active part in encouraging eligible voters to use their voting rights. Most radio stations had their programming adjusted to capture the spirit of the election. Programming of INN radio network broadcasts on FM 102.5 Mhz for example dealt with the rigorous election

questions, e.g. realignment and political and economic policies of political parties, as well as interviewing the economic team of each political party on its solution to the economic downturn which the country was facing.

The election period saw an attempt by broadcast media to make the election a contest over policy issues. By airing publicly-made verbal pledges on policy issues by party leaders and candidates, the media played an influential part in setting the electoral agenda, in other words it told the public what ought to be the election issues. While the media sought to generate policy debate during the election period, politicians saw it as an opportunity for self-promotion. Image-building through association of candidates or political parties with specific electoral issues is a common strategy of political advertising.⁷ By inviting politicians to outline their party policies on specific issues or asking key party leaders to join in United States-style live debates on television, the broadcast media gave them ample opportunity to promote themselves and convince the public that they were knowledgeable in particular policy issues, hence only they and their parties were capable of offering solutions to the particular problems related to these issues. In this respect, the media's sincere attempts to encourage all parties to take a stance on the issues on their platforms so as to generate policy debate and discussion had, in practice, turned into a political means for politicians to advertise themselves.

Realizing the considerable influence the media has on electoral behaviour and attitudes of the public, almost all political parties invested in political advertising through radio and television at an unprecedented scale in the latest election. Television and radio campaign advertising is a relatively new phenomenon which had been introduced into the election scene only after authorization by the Radio and Television Administrative Board ahead of the July 1995 election. In the general election of November 1996, the spending of all political parties on television campaign advertising in September alone amounted to 84.39 million baht

⁷Duangthip Woraphan, Chuleeporn Keskowit, Wannee Samranwet (1992), *Phruttikam*

(Bangkok Post, Thursday, 24 October 1996). Almost all parties hired leading advertising agencies to handle their advertising campaigns; for instance, Chart Pattana used Thai Image Advertising; New Aspiration used Spa Advertising; Democrat used Batey Ads and Bates (Thailand); Palang Dharma used Shinawatra subsidiary SC Matchbox; Moun Chon used Daiji Kikaku (Thailand); and Chart Thai used media veteran Dr. Seri Wongmontha. For the most part, television spots revolved mainly around images of party leaders as appropriate persons to solve various national problems.

Print media

In comparison with the broadcast media, the print media is better-placed to offer in-depth analysis and discussion of policy issues, making it a dominant source of information during the election period. Most of the newspapers ran special columns focusing on the election contest. Apart from reporting the politics of the background developments of election campaign which involved a good deal of mudslinging, vote-buying, and even murder, a number of newspapers genuinely tried to focus also on election issues. *Matichon*, for instance, sent out to all parties a set of questions concerning party policies and seeking solutions to particular problems, especially political and economic, and published subsequent answers, e.g. the answer from Palang Dharma on 6 November. In its 2 November issue, *Matichon* devoted a full page to a comparative analysis of Democrat and New Aspiration policies, pointing out their strengths and weaknesses as well as the discrepancies between written policy positions and verbal pledges made by party members. In the 3 November issue, it summarized the stances of six political parties (New Aspiration, Chart Thai, Chart Pattana, Palang Dharma, Prachakorn Thai, and Democrat) on educational reform and criticism of various experts and academics on their weaknesses and strength and tangibility.

Phujadkarn played a unique role in their reporting of the election campaign in the way it dealt with regional and local politics. Two special columns, 'Kao Tid Sanam Leuk Tang' (Clinging to the Election Battleground) and 'Khum Sap Nak Karn Mueng' (Politicians' Treasures) exposed the

underlying political economy of the election by providing an insightful analysis of regional businesses and interest groups and their increasing involvement in politics. These local notables sought to exert their influences on governmental policy-making through direct participation of themselves or their relatives in politics by standing for elections and through their support to local as well as Bangkok-based politicians. *Phujadkarn* coverage of the evolution of local business groups and their activities, and the underlying relationship between some of these local entrepreneur and certain election candidates not only shed light on the 'real' identity of election candidates but also contributed a great deal to our understanding of local politics in a way that has rarely been achieved by any other newspaper.

In terms of its overall performance during the election period, Prof. Somsakdi Xuto argued that, for the most part, the press failed to generate policy discussion that went beyond goal-stated proclamation of party policies. It played too limited a role in pushing for politicians and their parties to articulate concrete measures through which policy objectives might be achieved. The press assumed the commonly held perception that all parties' ideologies and policies were the same; while, in fact, they may have been similar in terms of the desired objectives, the measures and implementation were bound to differ from party to party. The press should widen the public discussion to take more heed of the means to achieve the policy objectives and not satisfy itself merely with politicians' weightless promises. At present the press focuses its questions too excessively on 'what' but not sufficiently on 'when' and, especially, 'how'.

Given the chronic instability of the economy, economic policies and related issues received overwhelming attention from the media during the election period. These matters were portrayed as national issues and took priority over other regional or local issues. In this respect, the press coverage of issues relating to economic problems reflected its attempt to respond mainly to the demands of the Bangkokians, especially the business and finance groups, who would like to see the government take urgent measures to alleviate the problems. Policy advocacy by the national print media, therefore, is heavily inclined towards promoting

urban-dominated interests.

In summary, the media in the past four to five years has become more responsible in its function as a platform for policy discussion among civil society and a channel for communication from the people to the state. Policy advocacy by the media of different sectors varies in their approaches, limitations and efficiency, according to the structure and operating tradition of each media sector. The print media has more leeway for expression than its broadcast counterpart which falls under strict state control. The press, therefore, is better-placed to provide in-depth analysis of policy-related issues than the broadcast media. While the vernacular press tends to personalize issues and focus more on the politics of the policy than on the real issues involved, the niche-market newspapers seek to raise the quality of public debate by providing detailed discussion of policy questions. However in the prevailing free-market system, business considerations are increasingly taking priority over quality considerations. Fiercely competing among themselves for readership, quality newspapers are obliged to accommodate certain changes to expand their readership base in order to survive. Profit consideration, therefore, compels a compromise on quality. *Matichon* daily newspaper is a good example of a quality organ that had adapted itself to accommodate a wider and more diverse readership in response to market forces. This tendency is even more evident in the broadcast media area where the intense competition for profits saw a proliferation of entertainment programmes such as music-video or MTV-style programmes in almost every television channels.

Overall, the press still plays an inadequate role in providing detailed analysis of policy-related issues. It should assume a more assertive role in broadening the policy issues in order to widen public debate and discussion. In the present age when an issue virtually does not exist unless it appears in the media, the media has an influential power to set the public agenda. Given the power that it has, the media, especially the press, should endeavour to raise issues and direct public discussion in order to generate a wider and more diverse policy debate and discussion.

สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2528 เป็นสถาบันเอกชนที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการศึกษาวิจัยและนำเสนอนโยบายสาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาระบบรัฐสภา ในประเทศไทย

.....

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษาคือการค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และแสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

.....

วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ (อาทิ สภาจังหวัด ทหารการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆระดับ
4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการ

ศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนแง่มุมอื่นๆ ของสังคม
ประชาธิปไตย

5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญใน
กิจการนิติบัญญัติและการบริหาร ระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนใน
ประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาคำเนิงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- สัมมนาและฝึกอบรม
- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสารนโยบาย เอก
สารข้อมูล และหนังสือ)
- สื่อความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิทยุทัศน์ ปฏิทิน
แผนที่ เกมการเมือง)

พบกับรายการ “โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ดำเนินรายการ
โดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และคุณศุ่ย ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น.
ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494 และวันอาทิตย์ เวลา 06.00-07.00 น. สถานีวิทยุ
กทม. เอ.เอ็ม. 873

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิทยุทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด “*สู่
สังคมประชาธิปไตย*” และ “*สังคมสัมพันธ์*” ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง
11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน
และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

จดหมายข่าวรายเดือน “*ปฏิรูปการเมือง*” นำเสนอสาระข้อมูล และบท
วิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอนิบันทนาการแก่สมาชิกของ
สถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

“โครงการสื่อการเมืองการบริหารโดยเยาวชน” มีวัตถุประสงค์ให้นักศึกษาได้มีส่วนร่วมในการค้นคว้าและจัดทำสื่ออธิบายประเด็นทางการเมืองและการบริหารสำหรับประชาชนทั่วไป เพื่อสร้างสื่อที่น่าสนใจและสร้างสรรค์ ช่วยลดช่องว่างระหว่างนักวิชาการและประชาชนทั่วไป และกระตุ้นความสนใจและความสามารถของเยาวชนคนรุ่นใหม่

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสินค้าสิ่งพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 500 บาท ตลอดชีพ)

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536) <i>โมลิต ปันเปียมรัชฎ์</i>	60 บาท
การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้ง ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2536) (พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม)* <i>แก้วสรร อติโพธิ</i>	50 บาท
มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536) <i>รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์</i>	600 บาท
โครงการพัฒนาจังหวัด (2536)* <i>ตระกูล มีชัย</i>	80 บาท
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.(2536) <i>เอียรชัย ณ นคร</i>	80 บาท
วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	15 บาท
โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) <i>อมร จันทรสุมบุรณ์</i>	60 บาท
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของ ประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) <i>อมร จันทรสุมบุรณ์</i>	60 บาท
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง ตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ (2537) <i>อมร จันทรสุมบุรณ์</i>	40 บาท

สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50	บาท
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ	120	บาท
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ กัลยา อุดมวิทิต วิมลรัตน์ สุขเจริญ	80	บาท
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537) วิมลรัตน์ สุขเจริญ	50	บาท
งบประมาณจังหวัด (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	60	บาท
สภาตำบล (2537)* ตระกูล มีชัย	150	บาท
นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538) กวีดิพงษ์ นวมมาลี ณัฐทยา ขวัญรักษ์ ประจักษ์ ก้องกีรติ วิน พรหมแพทย์	20	บาท
กระบวนทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	40	บาท
การปฏิรูปทางการเมือง (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20	บาท
100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150	บาท

การกระจายอำนาจ (2538)	100	บาท
<i>ตระกูล มีชัย</i>		
Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)	50	บาท
<i>Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet</i>		
<i>(Translated and edited by Santhad Athaseree, David Peters, Parichart Chotiya)</i>		
ผ่านทางตันการเมืองไทย (2538)*	20	บาท
<i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>		
ไครลักษณะรัฐกับการเมืองไทย (2538)*	150	บาท
<i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>		
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538)	180	บาท
<i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>		
<i>ปารีชาติ โชติยะ</i>		
วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539)	50	บาท
<i>วิชัย ตันศิริ</i>		
อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539)	50	บาท
<i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>		
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน (2539)	40	บาท
<i>กীরติพงศ์ แนวมาลี</i>		
<i>วิน พรหมแพทย์</i>		
ท้องถิ่นนิยมและภูมิภาคนิยมในสังคมไทย (2539)	25	บาท
<i>เสาวลักษณ์ สุขวิรัช</i>		
เปรียบเทียบนโยบายบริหารประเทศ 4 รัฐบาล (2539)	50	บาท
<i>ปารีชาติ ศิวะรักษ์</i>		

สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539) 50 บาท

Policy Advocacy and the Media in Thailand (1996)

ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo)

รมัยมาศ โบว์ร่า (Ramaimas Bourra)

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย 80 บาท

แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย 25 บาท

Road of Democracy Map 40 บาท

ไฟการเมือง 100 บาท

เกมการเมือง (Political Monopoly) 200 บาท

สนใจกรุณาติดต่อ สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน
ถนน งามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 941-1832,
941-1833 โทรสาร 941-1834

สนใจขอคู่มือฉบับสื่อและสิ่งพิมพ์ที่จำหน่ายหมดแล้ว (มีเครื่องหมาย *) ได้ที่
สถาบันนโยบายศึกษา

INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

The Institute of Public Policy Studies (IPPS) is a non-profit, non-governmental organization active in policy research and policy advocacy. The primary goal is to promote participatory democracy, parliamentary development, decentralization and good governance in Thailand.

Established with the support of the Konrad Adenauer Foundation in 1985, IPPS has implemented programs in legislative support and political education. At present, IPPS works closely with many leading domestic and international institutions.

OBJECTIVES

- To identify issues of basic socio-economic significance and to encourage and support research on these matters with a view to generating alternative information and policy options.
- To promote the development of representative institutions and to enhance their participation in the policy-making process at all levels.
- To facilitate policy discourse and collaboration among cross sectoral groups at all levels such as academies, Members of the Parliament, provincial councilors, provincial chambers of commerce, public officials, the media, as well as other concerned organizations and individuals.
- To disseminate information on public policy and to promote political education on legislative and administrative affairs as well as other aspects of a democratic society.
- To encourage the sharing of experience and expertise in legislative and administrative affairs between public and private institutions in Thailand and other countries.

PROGRAMS

SEMINARS & TRAINING

- ☐ IPPS **seminars** provide a forum that brings together Members of the Parliament, public officials, scholars, and representatives from public interest groups to discuss and collaborate on policy issues.
- ☐ IPPS **training** projects target teachers and students, e.g. political camp, political media by the youth.



RESEARCH

- ☐ IPPS undertakes **research** concerning participatory democracy, parliamentary development, decentralization and good governance. IPPS research findings are presented at the seminars and constitute an important alternative source of information for Members of the Parliament and the public.



PUBLICATION

- ☐ IPPS **monthly newsletter** has changed the focus and style every few years. Once titled “Parliamentary Newsletter,” it is now the “Political Reform Newsletter,” carrying the theme of political reform, while featuring other interesting public issues.
- ☐ IPPS also publishes occasional **data papers, policy papers, research papers, seminar papers** and **books**.

IPPS newsletter and other publications are distributed free of charge to Members of the parliament, political parties, government offices, public libraries, college and school libraries, public interest groups and IPPS members.



OTHER-MEDIA

□ The **Public Policy Study Through Radio Program** is an one hour discussion on public policy issues broadcast twice each week all over the country. Resource persons in various fields are invited to discuss and debate policy issues and important events. The collection of broadcast program has grown to over 300 tape cassettes. They are available at cost to the public.

□ **TV program** During the years 1992-1993, IPPS cooperated with Ramkhamhaeng University to produce a half-an-hour weekly television program "Toward A Democratic Society" broadcast on channel 11. The program Presented various aspects of a democratic society, such as parliamentary process, interest representation, collective bargaining, and other public issues. In 1993-1994, IPPS broadened the scope of the program to cover economic, cultural and environmental issues and presented it under the title "Four Dimensional Society". Video tapes of these programs are available for educational purposes.

□ The IPPS **video program** produces a series of video tape cassettes concerning parliamentary system and activities, Thai political history, etc. They are available for educational purposes.

□ **Calendars of historical and political events, Road of Democracy Map, Political Playing Cards, and Political Games** represent the IPPS's effort to create new dimensions in political education. These materials are distributed free of charge to district schools all over the country. They are also available at cost to the public.

