

บทที่ 6

บทสรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พยายามศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐตอบสนองในเชิงนโยบายต่อการเคลื่อนไหวผลักดันของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยโดยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกกฎหมายหลังจากที่มีการผูกขาดโดยกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทานมาอย่างยาวนาน

คำถามในการวิจัย คือ เหตุใดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องนโยบายสุราเสรีของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยจึงได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลภายในเวลาไม่กี่ปี ในขณะที่กลุ่มเคลื่อนไหวในกรณีอื่นๆ กลับถูกปราบปรามอย่างรุนแรงจากรัฐ การเปลี่ยนแปลงนโยบายสุราเป็นเพราะการผลักดันของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านฯเพียงอย่างเดียวหรือเป็นเพราะมีปัจจัยอื่นมาช่วยหนุนเสริมด้วย

สมมติฐานในการศึกษา คือ การที่กลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยสามารถผลักดันให้รัฐเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกกฎหมายนั้นเป็นเพราะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้นอันเป็นผลพวงมาจากเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ 2540 รวมทั้งลักษณะของข้อเรียกร้องมีความสอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายของรัฐในด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาพรวม อย่างไรก็ตาม ลักษณะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองก็ไม่ได้ส่งผลให้เกิดนโยบายที่เป็นผลดีต่อประชาชนในระดับรากหญ้าโดยอัตโนมัติ ประชาชนยังจำเป็นต้องรวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้ต่อรองกับรัฐทุนนิยมซึ่งมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนอยู่เสมอ

การศึกษานี้อาศัยกรอบแนวคิดดังนี้ 1) กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม 2) กรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ 3) กรอบแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง(Political opportunity structure) เป็นแนวทางในการศึกษา โดยแบ่งประเด็นการพิจารณาออกเป็น 4 ประเด็น คือ

1. บทวิเคราะห์ว่าด้วยการจัดองค์กร รูปแบบยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย
2. บทวิเคราะห์โครงสร้างโอกาสทางการเมือง

3. บทวิเคราะห์ผลลัพธ์ของนโยบายและสาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิกเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

4. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย(Democracy)การกำหนดนโยบายสาธารณะ(Public policy making) กรณีนโยบายสุรา

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายโดยกลุ่มเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย พบว่า สาเหตุที่ทำให้รัฐยอมตอบสนองในเชิงนโยบายโดยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นเพราะปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) เครือข่ายเหล้าพื้นบ้านมีการจัดองค์กร กำหนดรูปแบบยุทธวิธีการเคลื่อนไหวที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในระดับหนึ่ง ดังนี้

1.1) การเลือกใช้ยุทธศาสตร์/ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว พบว่า เครือข่ายเหล้าพื้นบ้านเลือกใช้ยุทธวิธีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติปะปนกันไป ซึ่งไม่สามารถแบ่งแยกกันได้อย่างชัดเจน โดยจะผันแปรไปตามสถานการณ์ในขณะนั้น ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย(ม.170) การยื่นฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง การรณรงค์ต่อสมาชิกและสาธารณะ ฯลฯ รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นยุทธวิธีการท้าทาย ขัดขวางระบบการเมืองปกติ คือ การดื้อแพ่งต่อกฎหมาย(civil disobedience) กลยุทธ์การดื้อแพ่งถือเป็นยุทธวิธีสำคัญที่ทำให้การเคลื่อนไหวของเครือข่ายมีอิทธิพล โดยเฉพาะการเรียกร้องความสนใจจากผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะที่ยุทธวิธีแบบเป็นทางการไม่เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมแต่ประการใด ยิ่งไปกว่านั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะต้นทุนการดำเนินการที่ประชาชนต้องจ่ายเอง รวมทั้งการไม่มีหลักประกันว่าการดำเนินการตามช่องทางเหล่านั้นจะได้รับการตอบสนองจากรัฐ เห็นได้จากกรณีการเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายสุราพื้นบ้านฉบับประชาชน

1.2) ด้านการจัดองค์กร พบว่า สมาชิกของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ต้องการเข้ามาผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านอย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมการเคลื่อนไหว ประกอบกับ แกนนำในการเคลื่อนไหวเป็นกลุ่มผู้มีประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวมาก่อนแล้ว นอกจากนั้นแล้ว ลักษณะประเด็นข้อเรียกร้องยังเกี่ยวข้องกับสิทธิใน

การประกอบอาชีพที่พวกเขาพึงมีพึงได้แต่กลับถูกรัฐใช้อำนาจเผด็จการออกกฎหมายมาแย้งซึ่งทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นส่วนนี้ไปเป็นของรัฐและกลุ่มทุนในส่วนกลาง ก่อให้เกิดความคับแค้นใจมาอย่างยาวนาน จนกระทั่ง เมื่อโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเอื้ออำนวย กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตสุราพื้นบ้านจึงแสดงออกโดยการร่วมเคลื่อนไหวหรือกระทำรวมหมู่(collective action)เพื่อเรียกร้องสิทธิเหล่านั้นคืนมา

2) โครงสร้างโอกาสทางการเมือง

นอกเหนือจากแรงผลักดันโดยตรงของเครือข่ายเหล่านี้พื้นบ้านซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายสุราเสรีในครั้งนี้อันแล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายสุรายังได้รับอิทธิพลจากเงื่อนไขและปัจจัยอื่นๆ ที่เอื้อและส่งเสริมให้เกิดนโยบายสุรากลั่นชุมชนขึ้น โครงสร้างโอกาสดังกล่าว ประกอบด้วย

2.1) ระดับโลก(ปัจจัยเหนือรัฐ) ประกอบด้วย กระบวนการโลกาภิวัตน์(Globalization) และการค้าเสรีตามกรอบขององค์การการค้าโลก(WTO) ในกรณีนโยบายสุรา กระบวนการดังกล่าว เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลและส่งเสริมให้รัฐตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายในช่วงเริ่มต้น โดยมีปัจจัยและตัวแปรอื่นๆ เป็นตัวเร่ง อาทิ การแข่งขันทางธุรกิจระหว่างกลุ่มทุนต่างๆ เงื่อนไขของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าชาวบ้านในระดับรากหญ้าซึ่งขาดแคลนเงินทุนจะได้รับผลดีในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านแข่งขันกับกลุ่มทุนซึ่งมีเงินทุนและความสามารถที่เหนือกว่า ชำร่วยชาวบ้านที่เสียเปรียบในด้านต่างๆ จะต้องได้รับผลกระทบจากกระบวนการดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

2.2) ระดับประเทศ(ปัจจัยในระดับรัฐ) โครงสร้างโอกาสในระดับประเทศที่เอื้อและส่งเสริมให้เกิดนโยบายสุรากลั่นชุมชน ได้แก่

(ก) ในเชิงกฎหมายและรัฐธรรมนูญ พบว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เอื้อต่อการดำเนินการเคลื่อนไหวผลักดันของภาคประชาชน ถึงแม้ว่าการดำเนินการตามช่องทาง(access)ที่เป็นทางการดังกล่าวจะไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเป็นทางการ อีกทั้งยังมีอุปสรรคอีกนานัปการ แต่ก็สามารถเรียกร้องความสนใจจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้

พอสมควร โดยเฉพาะการดำเนินยุทธวิธีควบคู่ไปกับยุทธวิธีแบบทำท่าย ชัดขวางระบบการเมืองปกติอื่นๆ

(ข) แนวนโยบายของผู้นำทางการเมือง ถือเป็นเงื่อนไขหลัก(นอกเหนือจากการเคลื่อนไหวผลักดันโดยตรง) ที่ทำให้เครือข่ายเหล่าพื้นบ้านได้รับการตอบสนองในเชิงนโยบายจากการศึกษาลักษณะข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้าน ซึ่งประกอบด้วย

- (1) ให้รัฐบาลยกเลิกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493
- (2) ให้มีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติจัดการผลิตและจำหน่ายเหล่าพื้นบ้านฉบับประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้ผลิตและจำหน่ายเหล่าได้
- (3) ให้รัฐสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัยพัฒนาเหล่าพื้นบ้าน เพื่อให้เหล่าพื้นบ้านสามารถเป็นฐานสร้างรายได้ในเชิงเศรษฐกิจรวมถึงส่งเสริมการแปรรูปและแก้ไขปัญหาาราคาผลผลิตทางการเกษตรซึ่งจะนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจชุมชน
- (4) ในระหว่างที่พระราชบัญญัติเหล่าพื้นบ้านยังไม่ได้ประกาศใช้ รัฐโดยกรมสรรพสามิตจะต้องผ่อนปรนการจับกุมชาวบ้าน

พบว่า ลักษณะประเด็นข้อเรียกร้องส่วนใหญ่จะมีความสอดคล้องต้องกันกับแนวนโยบายของรัฐบาลทักษิณในขณะนั้น โดยเฉพาะการดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวผลักดันในช่วงที่รัฐบาลกำลังเร่งสนับสนุน ส่งเสริม โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์(OTOP) นโยบายเร่งสร้างผู้ประกอบการรายย่อยและโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าอื่นๆ นอกจากนี้ประเด็นข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านยังสอดคล้องกับวาทกรรมการพัฒนา (development discourse) ของรัฐที่พยายามสร้างอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ(growth) โดยผูกติดอยู่กับระบบการค้าทุนนิยมเสรีอีกด้วย

(ค) สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทานผูกขาด

กลุ่มทุนผูกขาดมักจะมีสายสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองเสมอ ในกรณีนโยบายสุราก็เช่นเดียวกัน โดยจากการศึกษาพบว่ากลุ่มทุนสุราผูกขาดผู้ได้รับสัมปทานเดิม คือ กลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี (T.C.C.) มีสายสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) โดยมีรายชื่อเป็นผู้ร่วมก่อตั้งและสนับสนุนพรรคไทยรักไทยในด้านต่างๆ สายสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสุรา คือ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธแนวนโยบายที่กลุ่มทุนจะเสียเปรียบหรือได้รับผลกระทบ หากรัฐหลีกเลี่ยงมิได้ดังเช่นกรณีนโยบายสุรา พบว่า

รัฐจะกำหนดนโยบายโดยเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนเดิมด้วย เห็นได้จากกรณีที่รัฐสั่งปรับลดภาษีสุรากลั่นของโรงงานขนาดใหญ่ลงอยู่ในระดับเดียวกันกับสุรากลั่นชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มทุนผู้มีบทบาทใกล้ชิดกับรัฐบาลที่พยายามบิดเบือนข้อเรียกร้องของประชาชนให้ตนเองได้รับประโยชน์ไปด้วยอย่างแยบยล

3) ผลลัพธ์ของนโยบายและสาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิกเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

การที่รัฐสั่งปรับลดอัตราภาษีสุรากลั่นของกลุ่มทุนใหญ่ลงมาร้อยละ 30 (คิดตามปริมาณ) และสั่งให้จัดเก็บในอัตราเดียวกัน โดยไม่ได้คำนึงถึงความได้เปรียบเสียเปรียบในด้านต้นทุนการผลิตต่อหน่วย เทคโนโลยี ความสามารถในการผลิต มาตรฐานของสินค้า ช่องทางการจัดจำหน่าย ขนาดของเงินทุน ความสามารถในการทำตลาด การรับขอมในตัวสินค้า ฯลฯ เป็นสาเหตุหลักที่ส่งผลให้การผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิกเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ประสบความล้มเหลว

นอกจากนี้ ยังเกิดจากสาเหตุย่อยอื่นๆ อีก ได้แก่

3.1) สาเหตุจากเครือข่ายเหล้าพื้นบ้าน เกิดจากข้อจำกัดของสมาชิกเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการขาดความรู้และทักษะในการดำเนินงาน ขาดเงินทุน เทคโนโลยีในการผลิต การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ฯลฯ

3.2) สาเหตุจากมติทางการเมือง ผลพวงจากนโยบายของรัฐที่ปิดกั้นโอกาสของชาวบ้านมาอย่างยาวนานส่งผลให้เกิดแรงเฉื่อยที่จะมาตีบทดองค์ความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ประกอบกับความไม่จริงจังของฝ่ายรัฐที่จะส่งเสริมให้สุราพื้นบ้านสามารถต่อสู้แข่งขันกับกลุ่มผู้ผลิตรายใหญ่ภายใต้เงื่อนไขของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีได้ เห็นได้จากการกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีในระดับอัตราเดียวกับกลุ่มทุนรายใหญ่ซึ่งมีความได้เปรียบในทุกๆ ด้าน ดังได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งผลกระทบอันเนื่องมาจากนโยบายอื่น เช่น การเปิดเขตการค้าเสรี นโยบายลดการบริโภคสุรา ฯลฯ

3.3) สาเหตุจากเงื่อนไขทางสังคม เกี่ยวข้องโดยตรงกับค่านิยมความเชื่อทางสังคมที่ไม่ส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคหรือเข้ามาดำเนินการผลิตตามนโยบายที่เปิดโอกาสไว้ให้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสุราจะไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม ถูกมองว่าเป็นบาป เป็นสิ่งต้องห้าม แต่เหตุใดสังคมก็ยังบริโภคสุราผูกขาดหรือสุราต่างประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก จนส่งผลให้ผู้ดำเนิน

ธุรกิจสุราร่ำรวยที่สุดในประเทศและอันดับที่ 194 ของโลก(จากการจัดอันดับโดยนิตยสารฟอร์บส์ประจำปี 2548)¹ ซึ่งสะท้อนให้เห็นนัยสำคัญทางสังคมบางประการของสังคมไทยที่ควรจะมีการนำประเด็นนี้ไปขยายผลศึกษาต่อ ถ้าหากว่ารัฐต้องการที่จะลดอัตราการบริโภครสุร่าอย่างแท้จริง

4) ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย(Democracy)และการกำหนดนโยบายสาธารณะ(Public policy making) กรณีนโยบายสุรา

กรณีนโยบายสุราเสรีเป็นภาพสะท้อนให้เห็นตรรกะสำคัญของระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่มีความเป็นเสรีประชาธิปไตยว่าไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มคนระดับรากหญ้าโดยอัตโนมัติ ตรงกันข้าม ความเป็นเสรีดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนใหญ่ จนกระทั่งชาวบ้านมีการรวมตัวเคลื่อนไหวต่อสู้และต่อรองกับอำนาจรัฐ ความเป็นเสรีเหล่านั้นจึงจะเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนในระดับรากหญ้ามายิ่งขึ้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญมิใช่สูตรสำเร็จที่ชาวบ้านจะได้รับประโยชน์จากกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ โดยตรรกะของทุนและความเป็นประชาธิปไตย(democratization)ทำให้เกิดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อทุนใหญ่ อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยจะไม่เป็นประโยชน์ รัฐธรรมนูญมีประโยชน์ในฐานะเครื่องมือที่ชาวบ้านจะใช้เป็นหลักอ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเคลื่อนไหว

6.2 ข้ออภิปรายถกเถียง

ในส่วนนี้จะพิจารณาว่าผลที่ได้จากการศึกษาได้ช่วยพัฒนาหรือก่อให้เกิดข้อค้นพบในเชิงทฤษฎีอย่างไรบ้าง โดยจะแบ่งประเด็นการพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ

1) กรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าภายใต้เงื่อนไขของโครงสร้างทางการเมืองที่อ้างว่ามีความเป็นประชาธิปไตย(democratization) โดยเฉพาะความเป็นประชาธิปไตยที่เกิดจากกระบวนการสร้างรูปแบบและขั้นตอนของ

¹ “ซ้าง-กะทิงกู เจริญ-เฉลี่ยว รวยระดับโลก,” ไทยโพสต์ (12 มีนาคม 2548): 1,9.

ประชาธิปไตย (Procedural Democracy)² ผ่านกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 พบว่ารัฐมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจการค้าในแนวทางที่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่ารูปแบบและขั้นตอนที่เป็นประชาธิปไตยดังกล่าวไม่ส่งผลดีของชาวบ้านในระดับรากหญ้า ความเป็นประชาธิปไตยส่งผลดีในฐานะเครื่องมือที่สร้างโอกาสและช่องทางในการรวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้ต่อรองกับอำนาจรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

2) กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มภายใต้บริบทเงื่อนไขของเศรษฐกิจการเมืองแบบทุนนิยมเสรี ซึ่งให้เห็นว่า กลุ่มทุนมักจะมีอำนาจที่เหนือกว่ากลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มชาวบ้านโดยทั่วไปอย่างชัดเจน ดังนั้น แนวคิดความเชื่อที่ว่าหากประชาชนเป็นปัจเจกชนภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญใหม่แล้วจะได้รับสิ่งที่ตนเป็นประโยชน์กับตัวเองไม่เป็นความจริง ผลจากการศึกษาครั้งนี้พิสูจน์ให้เห็นว่าประชาชนยังจำเป็นต้องมีการรวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อต่อรองกับรัฐและกลุ่มพลังอื่นๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ

3) การนำทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure) มาใช้อธิบาย มีข้อที่ควรพิจารณา 2 ประเด็นสำคัญ คือ

3.1) การพิจารณาโครงสร้างโอกาสทางการเมืองควรพิจารณาถึงที่มาของโครงสร้างโอกาสเหล่านั้นด้วย ซึ่งการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่เวลาพิจารณาถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมืองมักจะสรุปว่ากลุ่มต่างๆ ทำงานได้เพราะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองมันเปิด โดยไม่ได้อธิบายถึงที่มาว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมืองมันเปิดมาได้อย่างไร ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ทำให้ทราบว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น สืบเนื่องมาจากการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมและกลุ่มองค์กรอื่นๆ ซึ่งได้เคลื่อนไหวผลักดันมาก่อนหน้านั้นแล้ว ดังนั้น การตั้งต้นอธิบายโดยอิงอยู่กับรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน จนลืมนำรัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดจากกระบวนการในรัฐสภาโดยตรง แต่เกิดจากการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งต่อเนื่องมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งรวมถึงกลุ่มสมาชิกคน กลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และเครือข่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นกลุ่มรากหญ้าที่เคลื่อนไหวต่อสู้มาตั้งแต่ยุคก่อนการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองเปิดกว้างมากขึ้นด้วย

² นฤมล ทับจุมพล และ จรัส ดิษฐาภิรักษ์, “ขบวนการเพื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนและการปฏิรูปการเมือง,” ใน วิถีชีวิต วิถีสู้: ขบวนการประชาชนร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545), หน้า 507.

จึงเป็นการอธิบายที่รวบรัดเกินไป ฉะนั้น โครงสร้างโอกาสทางการเมืองจึงต้องมีความเข้าใจในเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจน รวมทั้งพิจารณาถึงความต่อเนื่อง เชื่อมโยงของกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้วย

3.2) การศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมืองไม่ได้มีลักษณะบวกหรือลบในตัวของมันเอง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งหรือทรัพยากรของกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้วย ถ้ากลุ่มใดมีทรัพยากรหรือสามารถยึดโยงกับอำนาจรัฐได้มากก็มีแนวโน้มที่จะไปปิดโอกาสของกลุ่มอื่นๆ ได้ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองโดยตัวของมันเองไม่ได้มีผลให้กลุ่มต่างๆ มีความเท่าเทียมขึ้นอยู่กับกลุ่มแต่ละกลุ่มด้วยว่ามีทรัพยากรมากน้อยเพียงใด หรือ มีความสามารถในการเชื่อมโยงบกับมวลชนได้แค่ไหน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับประเด็นในการเคลื่อนไหวด้วย ดังเช่น กรณีนโยบายสุราซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติทางด้านศีลธรรมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเคลื่อนไหว เป็นต้น

6.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1) หากรัฐต้องการที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมสุราพื้นบ้านให้สามารถแข่งขันกับสุราของกลุ่มทุนใหญ่ซึ่งมีความได้เปรียบในทุกๆ ด้านได้อย่างแท้จริง ในขั้นต้นรัฐจำเป็นต้องกำหนดการจกเก็บภาษีในอัตราที่น้อยกว่าสุราของกลุ่มทุนใหญ่ โดยคำนึงถึงอัตราต้นทุนของการผลิตที่แท้จริงเป็นหลัก พร้อมทั้งลดข้อจำกัดจากการตั้งเงื่อนไขในด้านอื่นๆ อาทิ การกำหนดให้สร้างระบบตรวจสอบบัญชี กำหนดกำลังการผลิต จำนวนคนงาน รวมทั้งการลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประเภทต่างๆ

2) รัฐควรโอนอำนาจการบริหารจัดการสุราชุมชนในส่วนของรายละเอียดปลีกย่อย อาทิ การเสียภาษี ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลเพื่อสร้างความสะดวกรวดเร็วให้กับเกษตรกรผู้ผลิตรายย่อยที่อยู่ตามชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการลดรายจ่ายทางด้านต้นทุนในการเดินทางมาติดต่อกับกรมสรรพสามิตในส่วนกลางอีกด้วย

3) การศึกษานโยบายสุรา ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังมีกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ยังล้าสมัยและขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่เป็นจำนวนมาก เห็นได้จากกรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ซึ่งพบว่ามิบบัญญัติในหลายมาตราที่ขัดหรือแย้ง

กับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการยกเลิกจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรจะดำเนินการตรวจสอบเพื่อยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือสถานการณ์ในปัจจุบัน อันจะเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการอาศัยช่องโหว่ดังกล่าวเอาเปรียบ ประชาชน

ข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1) การพัฒนาจากกลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และเครือข่ายองค์กรประชาชน ภาคเหนือมาเป็นกลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยแตกต่างจากการพัฒนาไปเป็นกลุ่ม อื่นๆ อย่างไร เหตุใดการเคลื่อนไหวในประเด็นสุราพื้นบ้านจึงแตกต่างจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวใน ประเด็นอื่นๆ และการเคลื่อนไหวในประเด็นสุราในอนาคตจะเป็นเช่นใด

2) งานศึกษาวิจัยในชั้นนี้จำกัดกรอบการศึกษาเฉพาะในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร(สมัยที่ 1) เท่านั้น จึงควรมีการติดตามศึกษาต่อไปว่าในกรณีนโยบายเศรษฐกิจแบบเดียวกันนั้น ในสมัย รัฐบาลอื่นๆ โดยเฉพาะในสมัยที่ผู้นำทางการเมืองมิได้มาจากกลุ่มทุน หรือ ในยุคสมัยที่เป็นรัฐ อ่อนแอ(weak state) ว่ารัฐมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจไปในแนวทางใด

3) ในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายในครั้งนี้เป็นการศึกษากรณีนโยบาย ทางเศรษฐกิจซึ่งได้ผลการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ควรจะมีการศึกษาในกรณี นโยบายประเภทอื่นๆ ด้วย อาทิ นโยบายทางการเกษตร พลังงาน การศึกษา สังคม สุขภาพ อนามัยของประชาชน ฯลฯ เพื่อให้เข้าใจว่าภายใต้เงื่อนไขของระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบ ประชาธิปไตยเสรีนิยมนี้กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมหรือไม่

4) ควรศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาเรื่องนี้กับการเคลื่อนไหวเรื่องสุราในกลุ่มประเทศเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ ประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย เวียดนาม ลาว ฯลฯ โดยศึกษาเปรียบเทียบ กลุ่มผู้เคลื่อนไหว นโยบายด้านสุราและอบายมุข

5) ประเด็นสุดท้ายและเป็นข้อสงสัยที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ คือ แม้สุราจะไม่ได้รับการ ขอมรับจากสังคม ถูกมองว่าเป็นของบาป เป็นสิ่งต้องห้าม แต่เหตุใดสังคมยังคงบริโภคสุราผูกขาด หรือสุราต่างประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นนัยสำคัญทางสังคมบางประการของ สังคมไทยที่ควรจะมีการนำประเด็นนี้ไปขยายผลศึกษาต่อ (ถ้าหากว่ารัฐต้องการที่จะลดอัตราการใช้ บริโภคสุราอย่างแท้จริง)