

บทที่ 5

บทวิเคราะห์

ในบทนี้ จะเป็นส่วนวิเคราะห์เพื่อมุ่งตอบคำถามการศึกษาวิจัยที่ว่า เหตุใดรัฐจึงยอมตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยโดยการอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายสุราที่มีการผูกขาดมาอย่างยาวนานเป็นเพราะแรงผลักดันของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านเพียงอย่างเดียว หรือมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

โดยแบ่งประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น 3 กลุ่มประเด็นหลัก ดังนี้

1. โครงสร้างโอกาสทางการเมือง จะแบ่งพิจารณาใน 2 ระดับ ได้แก่

1.1) ระดับโลก จะจำกัดการพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

1.1.1) การค้าเสรีตามกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO)

1.1.2) กระบวนการโลกาภิวัตน์(Globalization)

1.2) ระดับประเทศ จะพิจารณาใน 3 ประเด็น คือ

1.2.1) รัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2.2) แนวนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล/ผู้นำ

1.2.3) โครงสร้างระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสุรา

2. ผลลัพธ์ของนโยบายและสาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิกเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย แบ่งประเด็นการพิจารณาเป็น

2.1) ผลลัพธ์ของนโยบาย

2.2) สาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิกเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

2.2.1) สาเหตุจากเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านฯ

2.2.2) สาเหตุจากมิติทางการเมือง

2.2.3) สาเหตุจากเงื่อนไขทางสังคม

3. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย(Democracy) และการกำหนดนโยบายสาธารณะ(Public policy making) กรณีนโยบายสุรา

5.1 โครงสร้างโอกาสทางการเมือง

การวิเคราะห์โครงสร้างโอกาสทางการเมืองต้องการอธิบายให้เห็นปัจจัยและเงื่อนไขอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ส่งผลทั้งด้านบวกและด้านลบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสุราของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) ดังนี้

5.1.1 ระดับโลก (ปัจจัยเหนือรัฐ)

การวิเคราะห์โครงสร้างโอกาสทางด้านปัจจัย/องค์กรเหนือรัฐที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสุราในประเทศไทย จะพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้

5.1.1.1 กระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization)

“การทำความเข้าใจพฤติกรรมและพัฒนาการของธุรกิจผูกขาดในประเทศจะต้องศึกษาบริบทการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและกฎหมายประกอบด้วย เพราะนโยบายและกฎหมายที่ให้การคุ้มครองและอำนาจผูกขาดแก่ธุรกิจมิได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา สภาพเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ รวมทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายมากยิ่งขึ้นกว่าเงื่อนไขในประเทศ”¹

กระบวนการโลกาภิวัตน์ส่งผลให้รัฐบาลมีปัญหาในการใช้อำนาจในการจัดการเรื่องราวต่างๆ โดยแบ่งได้เป็นสามด้าน คือ ประการแรก ด้านเศรษฐกิจ พบว่าอำนาจในการจัดการทางนี้ของรัฐได้ถูกลดทอนลงและอำนาจทางด้านนี้ได้เคลื่อนย้ายไปสู่ด้านบนในระดับเวทีโลก(ภายใต้การควบคุมของบริษัทข้ามชาติ(multi-national corporations)และสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศ(global economic and financial institutions) เช่น ธนาคารโลก(The World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ(The International Monetary Fund หรือ IMF)และ

¹นิพนธ์ พัวพงศกร, “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย,” ใน รัฐชนทักษิณ, เจมส์ค็อกซ์ ปิ่นทอง,บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 105.

องค์การการค้าระหว่างประเทศ (The World Trade Organization หรือ WTO เป็นต้น²) อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมระบบเศรษฐกิจในตัวเองอีกต่อไป ประการที่สอง ด้านการครอบงำทางวัฒนธรรม (culture) อำนาจของรัฐในการจัดการทางด้านนี้ได้ถูกทำให้เคลื่อนตัวลงไปสู่ระดับล่างในสังคมซึ่งได้แก่ ขบวนการทางสังคม (social movement) ชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ ประการที่สาม ด้านอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นสิ่งเดียวที่รัฐสามารถดำรงรักษาไว้ได้ แต่เกิดข้อสงสัยว่า อำนาจทางการเมืองที่ปราศจากฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมนั้น จะทำให้ตัวของรัฐสามารถดำรงอยู่ได้อีกนานเท่าใด³

ด้วยเหตุนี้ การที่ระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยได้ผูกติดอยู่กับระบบทุนนิยมโลกมากขึ้นทุกที ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง⁴ ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยยังถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มเศรษฐกิจที่เรียกว่า “*emerging market*”⁵ ซึ่งมีบทบาทและปฏิสัมพันธ์กับระบบตลาด การค้า การลงทุนระหว่างประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กล่าวโดยสรุป กระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization) ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

² โอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “globalisation / โลกาภิวัตน์” ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 122-123.

³ Bauman, Z, “Modernity, Postmodernity and Ethics – An Interview with Zygmund Bauman,” Telos 93 (1992): 133–144. อ้างถึงใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “globalisation / โลกาภิวัตน์” ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ, หน้า 122 - 123.

⁴ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2539), หน้า 127.

⁵ Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, World Politics: Trend and Transformation, (N.Y.: St. Martin's Press, 1997, 6th Ed.), pp. 116-119. อ้างถึงใน ประทุมพร วัชรเสถียร, “โลกาภิวัตน์ยุค ค.ศ. 2000 : ข้ามโลก ครอบโลก ครอบโลก,” ใน โลกาภิวัตน์, พฤทธิศาน ชุมพล (ม.ร.ว.), บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 32.

ประการแรก กระบวนการโลกาภิวัตน์ส่งผลให้องค์กรเหนือรัฐ (Supra-national Organizations) ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรกคือ องค์กรเหนือรัฐที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาล ดังเช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (IBRD) และองค์การการค้าโลก (WTO) อีกประเภทหนึ่งได้แก่ บรรษัทระหว่างประเทศ (MNCs) มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมากขึ้น⁶ ถือเป็นการดึงอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหรือนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากอำนาจของรัฐบาล โดยถ่ายโอนอำนาจนั้นมาสู่กระบวนการของตลาดเสรี ด้วยเหตุนี้ บรรดาองค์กรทุนนิยมสากลอย่าง ธนาคารโลก (World Bank) องค์กรการค้าโลก (World Trade Organization / WTO) และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund / IMF) จึงได้พยายามผลักดันให้รัฐชาติต่างๆ เปิดเสรีทุกด้าน ทั้งทางด้านการค้า การลงทุน การเงิน หรือแม้แต่ทางด้านแรงงาน⁷

ประการที่สอง บทบาทและอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้นขององค์กรเหนือรัฐและกลุ่มทุนภายใน ประเทศไทยจะส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่ขาดความเป็นกลางและเสริมความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายบางประเภท (policy bias) มากยิ่งขึ้น อาทิ ความโน้มเอียงในการเลือกยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนามากกว่ายุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่น พัฒนา ความโน้มเอียงในการพัฒนาภาคตัวเมืองมากกว่าภาคชนบท (urban bias) และความโน้มเอียงในการเลือกเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาค่าความยากจน⁸

ในกรณีนโยบายสุราเสรี กระบวนการโลกาภิวัตน์ส่งผลทั้งในด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวก โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการที่เป็นพลังกำกับกรอบกติกาใหม่ในโลกที่ต้องการส่งเสริมการค้าเสรี แต่ในขณะเดียวกัน กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เปิดโครงสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วย แต่ถ้าหากผู้ผลิตไม่มีความเข้มแข็ง หรือ ศักยภาพในการต่อกรกับทุนใหญ่ รวมทั้ง

⁶ รั้งสรรค์ ชนะพรพันธุ์, “โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย,” ใน โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย, สังคีต พิริยะรั้งสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 64 - 65.

⁷ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “การเมืองภาคประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์: หลักการและความจำเป็นทางสถานการณ์,” ใน รู้ทันทักษิณ 2, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 151.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

ความสามารถในการคิดค้นวิจัย กระบวนการเหล่านี้ก็จะก่อให้เกิดผลในแง่ลบ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการโลกาภิวัตน์มิใช่กระบวนการซึ่งส่งผลในแง่ใดแง่หนึ่งอย่างเดียว โดยกระบวนการโลกาภิวัตน์ในทางบวกถือเป็นจุดตั้งต้นที่ทำให้รัฐต้องการเปิดเสรีศูรา เพราะรัฐก็คาดหวังว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มสูงขึ้นด้วย ในขณะที่กลุ่มเครือข่ายเหล่านี้บ้านแห่งประเทศไทยก็ได้ใช้โอกาสนี้ดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวในลำดับต่อมา แม้จะเกิดปัญหาการมีข้อจำกัดในการแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มทุนที่ใหญ่กว่าก็ตาม ซึ่งถือเป็นผลกระทบในแง่ลบของกระบวนการโลกาภิวัตน์นั่นเอง

5.1.1.2 การค้าเสรีตามกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO)

ระเบียบขององค์การการค้าโลก(the World Trade Organization : WTO) ซึ่งมีผลผูกมัดประเทศต่างๆ มากกว่า 130 ประเทศ มีเป้าหมายที่จะทำให้การค้าระหว่างประเทศดำเนินไปอย่างเสรีมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่งเสริมให้มีการเจรจาเพื่อเปิดเสรีด้านการค้า(liberalization) และจัดตั้งกลไกเพื่อทำหน้าที่ยุติข้อขัดแย้งด้านการค้าระหว่างประเทศ คือ องค์การระงับข้อพิพาท (the Dispute Settlement)⁹ ดังนั้น ในภาพรวมองค์การระดับโลกเหล่านี้จึงมีฐานะเป็นผู้กำกับดูแลระบบการค้าเสรีของโลกให้สอดคล้องกับแนวคิดของตนอย่างเข้มงวด¹⁰

ตลอดระยะเวลา 50 กว่าปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมศูราในประเทศไทยถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทานเพียงบางกลุ่มเท่านั้น แต่ภายหลังจากตลาดโลกรวมเป็นหนึ่งเดียวโดยการจัดตั้งเป็นองค์การการค้าโลก หรือ WTO กำหนดให้การเปิดเสรีทางการค้าเป็นกติกากำหนดหนึ่งที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติให้ทัดเทียมกัน ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การการค้าโลกจึงอยู่

⁹Assaf, George B., “World Trade and the Poor Countries : Implications of WTO Rules for LDCs and the Role of Unido,” *Development and Cooperation*, 2(1998): 16–18. อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลี้มนณี, รัฐ สังคม และ การเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และ เครือข่ายความสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2542), หน้า 152.

¹⁰Held, David, *Democracy and Global Oder : From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, (Cambridge: Polity Press, 1995), pp.109-110. อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลี้มนณี, รัฐ สังคม และ การเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบาย และ เครือข่ายความสัมพันธ์, หน้า 151-152.

ในข่ายที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยึดนโยบายการเปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไปก็ตาม¹¹

องค์กรการค้าโลกเริ่มมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสุราเสรีของประเทศไทยอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (10 มิถุนายน พ.ศ.2535 – 22 กันยายน พ.ศ.2535) ซึ่งรัฐบาลได้เริ่มเชื่อมต่อกับนโยบายเปิดเสรีตามแนวทางของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่หรือฉันทามติวอชิงตัน¹² โดยการผ่อนปรนกฎระเบียบให้กับผู้ผลิตสุราที่มีใบอนุญาตเดิม ขยายกำลังการผลิตได้ง่ายกว่าช่วงที่ผ่านมา โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการลดภาระต้นทุนที่เกิดจากค่าสัมปทานของรัฐ¹³

ต่อมาในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา(ปี 2538 – 2539) จึงมีแนวความคิดให้เปิดเสรีลดการผูกขาดทั้งสุราสีและสุราขาว โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้อุตสาหกรรมสุราในประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านคุณภาพ แข่งขันกับต่างประเทศได้ อีกทั้งเป็นการกระจายการลงทุนไปสู่ส่วนภูมิภาคเนื่องจากการจะมีการนำวัตถุดิบซึ่งเป็นผลผลิตทางการเกษตร อาทิ กากน้ำตาล ข้าว มันสำปะหลัง ฯลฯ มาใช้เป็นวัตถุดิบป้อนเข้าสู่กระบวนการผลิตของโรงงานสุรา อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวยังไม่มีบทสรุปในยุครัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา เพราะหลังจากที่กรมสรรพสามิต ซึ่งในขณะนั้นมี นายสมใจนึก เองตระกูล เป็นอธิบดีได้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้นายบดี จุณณานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้รับทราบก่อน ออกเป็นนโยบายมาบังคับใช้ แต่นายบดี จุณณานนท์ กลับไม่นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพราะเกรงว่าอาจจะเกิดผลกระทบได้ในภายหลัง เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีผลประโยชน์มหาศาล¹⁴

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2541 รัฐบาลชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ก็ได้พิจารณาแนวนโยบายสุราเสรีตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีมติว่าหลังปี พ.ศ.2542 รัฐจะเปิด

¹¹“บทสรุปประมวลโรงเหล้า เจริญ สิริวัฒนภักดี อย่างไรก็ตาม” ฐุรกิจก้าวหน้า 12,16 (พฤศจิกายน 2542): 89–94.

¹² ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ทักษิณอมิกส์,” ใน ทักษิณอมิกส์, สถาบันวิจิตรศิลป์,บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรศิลป์, 2547), หน้า 112.

¹³ “บทสรุปประมวลโรงเหล้า เจริญ สิริวัฒนภักดี อย่างไรก็ตาม” ฐุรกิจก้าวหน้า 12,16 (พฤศจิกายน 2542): 89.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, 94,89.

เสรีการผลิต จำหน่ายสุรากลั่นและสุราแช่ทุกชนิด โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องผลิตในโรงงานของรัฐ หรือของเอกชน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการค้าโลก¹⁵

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการโลกาภิวัตน์(Globalization) และการค้าเสรีตามกรอบขององค์การการค้าโลก(WTO) เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสุราเสรีของรัฐในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากยุคสุราผูกขาดโดยเอกชนผู้ได้รับสัมปทานสู่ยุคสุราเสรีในสมัยต่อมา ดังเหตุผลที่ได้เสนอมานี้แล้ว อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าชาวบ้านในระดับรากหญ้าซึ่งขาดแคลนเงินทุนจะได้รับผลดีในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านแข่งขันกับกลุ่มทุนซึ่งมีเงินทุนและศักยภาพในการผลิตที่เหนือกว่า ชำร่วยอาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5.1.2 ระดับประเทศ (ปัจจัยระดับรัฐ)

จุดมุ่งหมายในส่วนนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างโอกาสในระดับประเทศ/รัฐที่เอื้อและส่งเสริมให้การเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายสุราโดยเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านได้รับการตอบสนอง ปัจจัยและเงื่อนไขในระดับประเทศ จะพิจารณาใน 3 ประเด็น ดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายอื่นๆ
- (2) แนวนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล/ผู้นำ
- (3) โครงสร้างระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสุรา

5.1.2.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายอื่นๆ

โครงสร้างโอกาสในด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะแบ่งพิจารณา 2 ด้าน คือ

- (ก) ด้านที่สนับสนุน ส่งเสริมการเคลื่อนไหว
- (ข) ด้านที่เป็นอุปสรรค ขัดขวาง

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 89.

(ก) ด้านที่สนับสนุน ส่งเสริมการเคลื่อนไหวเรียกร้อง

รัฐธรรมนูญ 2540 นับเป็นฉบับที่มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นก่อนหน้านี้ โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญมักจะถูกนำไปใช้อ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมและเป็นเกราะป้องกันการเข้ามาขัดขวางโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เครือข่ายเหล่านี้พื้นบ้านนำมาใช้อ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายสุรา แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 มาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุมเคลื่อนไหว คือ

- มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
- มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

กลุ่มที่ 2 มาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการผลิต/ประกอบกิจการสุราพื้นบ้านและให้ยกเลิกการผูกขาดโดยรัฐ อาทิ

○ มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือพื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามที่กฎหมายบัญญัติ

○ มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

○ มาตรา 57 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

○ มาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

○ มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด

กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนร่วม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

กลุ่มที่ 3 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องและผลักดันนโยบาย อาทิ

○ มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นตามที่กฎหมายกำหนด

○ มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนด ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้โดยตรง¹⁶

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2540 ถูกเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านยกขึ้นมาต่อสู้กับตำรวจและเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตที่ดำเนินการปรามปรามจับกุมผู้ผลิตสุราพื้นบ้านโดยอ้างความผิดฐานผลิตสุราเถื่อนตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 มาตรา 5 ที่ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือ มีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี..” ในขณะที่ฝ่ายเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านแย้งว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ขัดแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญตามมาตราต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย คือ

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น จึงเรียกร้องให้รัฐยกเลิกพระราชบัญญัติสุรา 2493 เพื่อลดความขัดแย้งและการคุกคามสิทธิชาวบ้าน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในที่สุดแล้วการอ้างกฎหมายรัฐธรรมนูญจะไม่ส่งผลให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ก็ตาม แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญก็ยังคงถูกใช้เป็นข้ออ้างหลักในการต่อสู้ตามรูปแบบยุทธวิธีช่องทางระบบการเมืองปกติ(convention) โดยการอาศัยช่องทางหรือกลไก

¹⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 121.

ต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญเปิดไว้ให้อาติ การล่ำรายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมาย ตามมาตรา 170 การยื่นฟ้องศาลปกครองเพื่อให้สอบสวนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต พร้อมทั้งขอให้ศาลปกครองส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ การยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการวุฒิสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ

(ข) ด้านที่เป็นอุปสรรค ขัดขวาง

แม้ว่าสังคมโดยทั่วไปจะมีความคาดหวังว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 จะเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา แต่จากการศึกษาการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้าน กลับพบว่า กลไก/ช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญยังมีช่องโหว่ที่กลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองสืบเนื่องจากปัญหาที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1) อุปสรรคด้านความล่าช้าในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จะมีอายุเกิน 7 ปีแล้ว แต่ประเทศไทยก็ยังไม่มียกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ(กฎหมายลูก) ออกมาประกาศใช้อย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจัง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวของประชาชนโดยตรง อาทิ กฎหมายประชามติ (Public Hearing Act) ที่ยังคงอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ พ.ศ.2539 ซึ่งออกมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง สำหรับกฎหมายประชามติแม้จะออกมาแล้วแต่ก็ยังไม่เคยใช้ ส่วนสิทธิในการมีส่วนร่วมดูแลธรรมชาติและรักษาวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นก็ยังไม่มียกกฎหมายลูกรองรับ ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 ยังไม่อาจเป็นเงื่อนไขให้ภาคประชาชนเสนอกฎหมายได้สำเร็จโดยง่ายนักที่ผ่านมามีกฎหมายเพียงฉบับเดียวจาก 12 ฉบับที่รัฐสภายอมรับตราเป็นกฎหมาย คือพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545¹⁷

¹⁷เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “การเมืองภาคประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์ : หลักการและความจำเป็นทางสถานการณ์,” ใน รัฐธรรมนูญ 2, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอมติด้วยคน, 2547), หน้า 167.

2) อุปสรรคด้านต้นทุนที่ประชาชนต้องจ่าย

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ ซึ่งให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมีต้นทุนที่ต้องเสีย ทั้งต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) และต้นทุนที่แท้จริง (Real Cost) หากการปฏิรูปการเมืองกำหนดเข้มมุ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รัฐธรรมนูญควรออกแบบไปในทางที่จะลดต้นทุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมตาม มาตรา 170 ซึ่งต้องรวบรวมประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภา โดยที่ต้องเสนอร่างกฎหมายด้วย¹⁸

จากการศึกษาการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านพบว่า กลไก/ช่องทางแบบเป็นทางการที่เครือข่ายเลือกใช้เป็นยุทธวิธีสำคัญอย่างหนึ่ง คือ การล่ำรายชื่อ 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมาย ตามมาตรา 170 พร้อมเสนอร่างกฎหมายที่ชื่อว่า “พระราชบัญญัติจัดแจงการผลิตและจำหน่ายเหล่าพื้นบ้านฉบับประชาชน พ.ศ...” ปรากฏว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐได้ลดแรงกดดันดังกล่าวด้วยการออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546(ฉบับที่ 4) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถผลิตสุรากลั่นชุมชนได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความกระตือรือร้นในการเสนอร่างกฎหมายสุราฉบับประชาชนลดลงน้อยและเจียบหายไปในที่สุด

ในกรณีการล่ำรายชื่อ 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ(มาตรา 170) ของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้าน พบปัญหาอุปสรรคดังนี้ คือ¹⁹

(ก) อุปสรรคในเรื่องการระบายการล่ำรายชื่อตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542 และระเบียบว่าด้วยวิธีการเข้าชื่อ ซึ่งมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน อาทิ ความไม่สะดวกในด้านเอกสาร โดยเฉพาะการกำหนดให้ผู้เข้าชื่อต้องแนบทั้งสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ในขณะที่ชาวบ้านส่วนใหญ่มักจะพกแต่บัตรประจำตัวประชาชนเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องความไม่สะดวกในการถ่ายเอกสารสำเนาอีกด้วย

¹⁸ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (เล่ม 1), (กรุงเทพฯ: มติชน,2546), หน้า 185.

¹⁹ สัมภาษณ์ 1) วีรพล โสภากา, ผู้ประสานงานเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยภาคอีสาน, 2) โสภี วาจาสิทธิ์, ผู้ประสานงานเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยประจำจังหวัดนครราชสีมา, 3) ชำนาญ สุตรกระโทก รองประธานผู้ประสานงานเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยประจำจังหวัดนครราชสีมา, 17 กรกฎาคม 2546.

(ข) อุปสรรคด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในด้านต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษารังสรรค์ ธารพรพันธุ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(ค) ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการและไม่เชื่อมั่นว่าร่างกฎหมายที่ตนเสนอนั้นจะผ่านการพิจารณาของสภาฯ เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน เป็นต้น

5.1.2.2 แนวนโยบายของผู้นำทางการเมือง

ในส่วนนี้พยายามอธิบายโครงสร้างโอกาสทางด้านผู้นำทางการเมืองที่เอื้อและสนับสนุนให้ชื่อเรียกรื่องของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านได้รับการตอบสนองในเชิงนโยบาย กล่าวอย่างเป็นรูปธรรม คือ ผู้ศึกษาพยายามอธิบายให้เห็นว่าเหตุใด นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ซึ่งถือได้ว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Prime Minister)²⁰ จึงแสดงท่าทีตอบสนองต่อชื่อเรียกรื่องของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้าน ในขณะที่การเคลื่อนไหวในกรณีปัญหาอื่นๆ ซึ่งใช้ยุทธวิธีแบบเดียวกัน อีกทั้งยังดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน แต่กลับถูกฝ่ายรัฐใช้กำลังปราบปรามจับกุมอย่างรุนแรง อาทิ กรณีปัญหาท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย กรณีปัญหาการสร้างเขื่อน ฯลฯ ปραฏการณ์ทางการเมืองดังกล่าวกลายเป็นข้อถกเถียงเพื่อตอบคำถามการศึกษาวิจัยในประเด็นนี้ว่า นายกรัฐมนตรีมีท่าทีที่ยอมรับการรวมตัวของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านจริงหรือไม่ หรือ สืบเนื่องจากชื่อเรียกรื่องของเครือข่ายสุราษฎร์ธานีสอดคล้องกับแนวนโยบายของผู้นำทางการเมือง

ในการศึกษาแนว นโยบายของผู้นำทางการเมืองในครั้งนี้จะจำกัดการพิจารณาเฉพาะรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) เท่านั้น เนื่องจากเป็นช่วงที่เครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหว โดยแยกประเด็นการวิเคราะห์ ดังนี้

(ก) ด้านที่เกื้อหนุนและส่งเสริม

(ข) ด้านที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง

²⁰เกษียร เตชะพีระ, “การดำรงอยู่และอนาคตของระบอบทักษิณ: โจทย์ท้าทายสังคมไทย,” ฟ้าเดียวกัน (ระบอบทักษิณ) 2,1 (มกราคม-มีนาคม 2547): 168.

(ก) ด้านที่เกื้อหนุนและส่งเสริม

1) ความสอดคล้องกับแนวนโยบายของพรรคไทยรักไทย

รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร(1)ขึ้นมามีการบริหารประเทศ โดยใช้แนวนโยบายทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “ทักษิโนมิกส์(Thaksinomics)”²¹ ซึ่งนอกจากจะมุ่งเน้นการส่งเสริมเศรษฐกิจภาคการส่งออก การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน โดยลดการกู้ยืมเงินและการนำเข้าจากภายนอก กระตุ้นการท่องเที่ยว การส่งออก การลงทุนจากต่างประเทศและการดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแล้ว รัฐบาลยังพยายามกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า เร่งการเติบโตของเศรษฐกิจภายใน ซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่งของนโยบายควบคู่ โดยการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนในระดับรากหญ้าเพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับการเติบโตภายใน

โดยมาตรการต่างๆ ที่รัฐดำเนินการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า อาทิ

- (1) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์(OTOP)
- (2) การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- (3) โครงการกองทุนหมู่บ้าน
- (4) โครงการพักชำระหนี้แก่เกษตรกร
- (5) โครงการธนาคารประชาชน
- (6) โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- (7) สร้างผู้ประกอบการรายย่อย (SME) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายเหล่านี้จะถูกมองว่าเป็นเพียงการกระตุ้นการบริโภคในระดับชุมชนโดยการเปลี่ยนทรัพยากรทุกอย่างของประเทศรวมทั้งคนจนให้เงินทุนและเป็นผู้บริโภค²² แต่จากการศึกษาพบว่านโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีส่วนเอื้อและสนับสนุนต่อข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านอย่างชัดเจน โดยเฉพาะโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ซึ่งเป็นแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ของชุมชน โดยให้แต่ละ

²¹ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, ทักษิโนมิกส์และ CEO ประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), หน้า 32-33.

²²ธีรยุทธ บุญมี, “การเมืองระบบทักษิณ,” ใน รู้ทันทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขคิดด้วยคน, 2547), หน้า 46.

ชุมชนมีผลิตภัณฑ์ดีเด่นอย่างน้อยหนึ่งผลิตภัณฑ์โดยเป็นผลิตภัณฑ์ที่อยู่บนพื้นฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้เป็นที่ต้องการของตลาด ซึ่งเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านได้ใช้โอกาสนี้ผลักดันให้ผลิตภัณฑ์สุราพื้นบ้านทั้งสุรากลั่น และสุราแช่ประเภทไวน์ สาโทสมุนไพรต่างๆ ขึ้นเป็นสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ถึงแม้ว่าในช่วงเริ่มต้นรัฐบาลทักษิณ จะอนุญาตให้ทำได้เฉพาะสุราแช่โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารสุรา พ.ศ.2544 (ฉบับที่ 3) ขึ้นมารองรับ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จขึ้นเบื้องต้นอันเป็นอันสงส์โดยตรงจากแนวนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐ

2) ความสอดคล้องในเรื่องฐานคิด “การพัฒนา”

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาพยายามอธิบายให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องวาทกรรมการพัฒนา(development discourse)ของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านสอดคล้องเป็นแนวเดียวกันกับฐานคิดเรื่องการพัฒนาของรัฐอย่างไร ซึ่งความเหมือนกันหรือแตกต่างของแนวคิดการพัฒนาช่วยอธิบายได้ว่า เหตุใดการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านจึงไม่ถูกรัฐปราบปรามอย่างรุนแรงเหมือนกลุ่มอื่นที่มีฐานคิดเรื่องวาทกรรมพัฒนาที่แตกต่าง อาทิ กลุ่มต่อต้านท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย กลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้า กลุ่มต่อต้านการสร้างเขื่อน ฯลฯ

การวิเคราะห์ “ความหมายของการพัฒนา” นับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งในวงการอภิปรายเกี่ยวกับทฤษฎีการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์การพัฒนามีทิศทางแบบใด มีรูปร่างและมีเนื้อหาอะไรบ้างนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีคิด วิธีการมองโลก และการตีความหมายของคำว่า “การพัฒนา”²³ นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาทั่วโลกในอดีตที่ผ่านมาส่วนใหญ่มองว่า การพัฒนา คือ การเพิ่มรายได้ประชาชาติ (ต่อประชากร 1 คน) บางกลุ่มอาจเพิ่มเติมว่า การพัฒนา คือ ความเจริญทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ซึ่งรวมไปถึง การปรับปรุงเรื่องการกระจายรายได้และความยากจน

²³ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, นิเวศเศรษฐศาสตร์และนิเวศวิทยาการเมือง, (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 38.

ทฤษฎีการพัฒนาสามารถแยกออกเป็น 3 แนวหลัก คือ อนุรักษ์นิยม (conservative) เสรีนิยม (liberal) และราดิคัล หรือ มาร์กซิสต์ (radical)²⁴ หากอิงตามหลักเกณฑ์ข้างต้นจะพบว่าแนวทฤษฎีการพัฒนาที่สอดคล้องกับรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มากที่สุด คือ เสรีนิยม(liberal) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นเรื่องการค้าเสรี มีเป้าหมายการพัฒนาเพื่อสร้างอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth)²⁵ อาทิเช่น การเพิ่มรายได้ประชาชาติ เพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การลงทุน การส่งออก เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลทักษิณว่าพยายามทำให้ระบบทุนนิยมแผ่ขยายกว้างและหยั่งรากลึกซึ้งในประเทศไทย (*Extending and deepening capitalism in Thailand*)²⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนซึ่งเป็นแก่นแกนหลักของแนวทางการพัฒนาแบบประชานิยมของรัฐบาลทักษิณยังสอดคล้องลงตัวกับตรรกะแห่งเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโดยแท้ นั่นคือทำทุกอย่างให้เป็นสินค้า (commodification of everything) และทำให้ชาวนาหมดสิ้นความเป็นชาวนา (depeasantization) โดยหลุดจากพันธะชุมชนที่ปกป้องยึดเหนี่ยวและพันธนาการตนกลายเป็นปัจเจกที่ต้องลงสนามแข่งขันและเสี่ยงในตลาด²⁷ ถึงแม้ว่าทกรรมในการหาเสียงของพรรคไทยรักไทยจะมีสีสันกลิ่นอายของลัทธิชาตินิยมและลัทธิประชานิยม (Populism) อยู่ไม่น้อย แต่โดยพื้นฐานนโยบายของพรรคก็ยึดโยงอยู่กับระบบทุนนิยมโลกตามกรอบเสรีนิยมใหม่เป็นสำคัญ²⁸

กล่าวโดยสรุป แนวนโยบายของรัฐบาลทักษิณสะท้อนให้เห็นความเชื่อที่ว่า “การพัฒนา” ที่ดีต้องมาจากการค้าเสรีอย่างเต็มตัว ประชาชนต้องมีแหล่งเงินทุน สร้างเงื่อนไขให้ประชาชนเป็นผู้ประกอบการรายย่อย แต่ละชุมชนต้องมีสินค้าที่สามารถขายได้ ซึ่งแตกต่างจากแนวนิเวศวิทยา

²⁴Bardhan, P.K., “Alternative Approaches to Development Economics,” in *Handbook of Development Economics*(vol.1), eds. Chenery, Srinivasan (North Holland: Amsterdam,1989) อ้างถึงใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, *นิเวศเศรษฐศาสตร์และนิเวศวิทยาการเมือง*, หน้า 38.

²⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

²⁶Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, “Presentation on the Thaksin Government,” (Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University,Kyoto,March 2003) อ้างถึงใน เกษียร เตชะพีระ, *บุชกับทักษิณ*,(กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2547), หน้า163.

²⁷เกษียร เตชะพีระ, *บุชกับทักษิณ*, หน้า 156-157.

²⁸เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “การเมืองภาคประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์: หลักการและความจำเป็นทางสถานการณ์,” ใน *รัฐทันทักษิณ 2*, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง,บรรณาธิการ,(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 158.

การเมือง²⁹ ที่มองว่าการพัฒนาระบบทุนนิยมในอัตราที่สูงจะส่งผลให้การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของหมู่บ้านในเขตชนบททวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

เมื่อมาวิเคราะห์ลักษณะข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ซึ่งมีทั้งหมด 4 ข้อ คือ³⁰

- (1) ให้รัฐบาลยกเลิกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 เพื่อยกเลิกการผูกขาดสัมปทาน
- (2) ให้มีการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้านฉบับประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้ผลิตและจำหน่ายเหล้าได้
- (3) ให้รัฐสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัยพัฒนาเหล้าพื้นบ้าน เพื่อให้เหล้าพื้นบ้านสามารถเป็นฐานสร้างรายได้ในเชิงเศรษฐกิจรวมถึงส่งเสริมการแปรรูป และแก้ไขปัญหาราคาคาผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งจะนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจชุมชน
- (4) ในระหว่างที่พระราชบัญญัติเหล้าพื้นบ้านยังไม่ได้ประกาศใช้ รัฐโดยกรมสรรพสามิตจะต้องผ่อนปรนการจับกุมชาวบ้าน

ทั้งหมดล้วนมีเป้าหมายให้รัฐยกเลิกการผูกขาดและอนุญาตให้ประชาชนสามารถผลิตและจำหน่ายสุราได้อย่างเสรี ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีของรัฐบาลทักษิณ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอย่างชัดเจน

ในขณะที่ลักษณะข้อเรียกร้องของขบวนการอื่นมักจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ที่มีฐานของการเดินขบวนประท้วงอยู่ที่ชุมชนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากสภาพการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ซึ่งเข้ามาในรูปแบบของ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองในการเปลี่ยนแปลงของสังคมเกษตรและขบวนการชาวนาในสังคมไทยปัจจุบัน: ข้อสังเกตเชิงวิพากษ์,” ฟ้าเดียวกัน 1,1 (มกราคม-เมษายน 2546): 73.

³⁰ กระทรวงการคลัง, “เอกสารบันทึกผลการเจรจากรณีปัญหาเหล้าพื้นบ้าน กรณีปัญหาของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ ระหว่างรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (ร.อ. สุชาติ เชาววิศิษฎ์) กับตัวแทนสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.),” 3 เมษายน 2545.

โครงการขนาดใหญ่ เช่น เชื้อน ฝาย อ่างเก็บน้ำ นิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ³¹ ลักษณะข้อเรียกร้องเหล่านี้ นอกจากจะไม่สอดคล้อง เชื่อมต่อกับแนวนโยบายของรัฐแล้ว ยังเป็นการคัดค้านต่อต้านนโยบายของรัฐอีกด้วย ซึ่งแน่นอนรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธ

3) ความสอดคล้องกับแรงจูงใจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

แรงจูงใจของรัฐเป็นอีกปัจจัยที่จะส่งอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยจากการศึกษาลักษณะแรงจูงใจของรัฐบาลชวณ หลีกภัย(สมัยที่ 2) และรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) พบว่ามีความแตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อลักษณะแนวนโยบายสุราเสรีที่ไม่เหมือนกันด้วย กล่าวคือ

การที่รัฐบาลชวณขึ้นมารับบริหารประเทศภายหลังจากที่ประเทศไทยเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจใหม่ๆ แนวนโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลพยายามผลักดันเป็นอย่างมาก คือ การแก้ปัญหาภาคการเงิน ระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งการดำเนินนโยบายส่งออกเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในภาคเมืองพร้อมๆ กับการส่งเสริมเศรษฐกิจพึ่งตนเองในภาคชนบท

โดยแนวคิดเศรษฐกิจแบบพอเพียงนั้น ส่วนหนึ่งเป็นการน้อมรับพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ซึ่งพระราชทานแก่คณะบุคคลต่างๆ ที่เข้าเฝ้าถวายพระพรเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 ว่า

“..การเป็นเสือนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน ถ้าสามารถที่จะเปลี่ยนไป ทำให้กลับเป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ไม่ต้องทั้งหมด แม้แต่ครึ่งก็ไม่ต้อง อาจจะสักเศษหนึ่งส่วนสี่ ก็จะสามารถอยู่ได้..”³²

แนวเศรษฐกิจแบบพอเพียงมีเป้าหมายให้ภาคชนบทลดการพึ่งพาดตลาด มุ่งสู่ชีวิตแบบพึ่งตนเอง สืบเนื่องจากการมีสมมติฐานที่ว่า วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการพึ่งพาดตลาดโลกมากเกินไป³³ สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อลักษณะแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ คือ เน้น

³¹ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัยชวณคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 50.

³²ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.),2546), หน้า 521.

³³“หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ใครได้ใครเสีย,” มติชน (23 ธันวาคม 2546): 6.

การพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพาดูด อยู่แบบพอเพียง และส่งเสริมการประหยัด ดังนั้นลักษณะเนื้อหาแนวนโยบายที่ออกในสมัยรัฐบาลชวน ได้แก่ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารสุราพ.ศ.2543 (ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2) จึงไม่เอื้อหรือส่งเสริมให้ประชาชนเป็นผู้ประกอบในระบบการค้าเสรีมากนัก จนกระทั่งเกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องในสมัยต่อมา

ในขณะที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีแนวคิดที่แตกต่างจากรัฐบาลชวน โดยเฉพาะแนวคิดการอุ้มชูท้องถิ่น³⁴ คือ มองว่าปัญหาเศรษฐกิจต้องแก้ด้วยวิธีการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า โดยการส่งเสริมให้เกิดการผลิตหรือการสร้างผลิตภัณฑ์ในระดับชุมชนผ่านมาตรการต่างๆ อาทิ นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) การพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ฯลฯ โดยหวังว่าเมื่อระดับชุมชนมีการผลิตจะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้จะส่งเสริมให้เกิดการบริโภคภายในประเทศเพิ่มขึ้นตามและการบริโภคที่เพิ่มขึ้นหมายความว่ารวมถึงสินค้าฟุ่มเฟือยประเภทโทรศัพท์มือถือและบัตรเครดิตเงินด้วย ดังนั้น จะเห็นว่าลักษณะแรงจูงใจของรัฐบาลทักษิณจะเอื้อและส่งเสริมต่อประเด็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านมากกว่าสมัยรัฐบาลชวน

4) ความสอดคล้องกับแนวคิดการนำธุรกิจนอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบ

นโยบายการหารายได้เข้ารัฐด้วยการดึงธุรกิจนอกระบบ (informal economy) ให้มาอยู่ในระบบ อาทิ นโยบายห่วยบนดิน โสเภณีถูกกฎหมาย ส่วยเสื่อวินมอเตอร์ไซค์ การปลัดคั้นบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย ฯลฯ เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่เอื้อและส่งผลดีต่อการปลัดคั้นนโยบายของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้าน ถึงแม้แนวคิดดังกล่าวจะถูกมองว่าเป็นเพราะรัฐต้องการแสวงหารายได้ในส่วนนี้ไปชดเชยการขาดดุลงบประมาณอันเป็นผลพวงมาจากนโยบายประชานิยมต่างๆ กระทั่งถูกมองว่าเกี่ยวข้องโยงใยกับนโยบายการปราบผู้มีอิทธิพล โดย นवलน้อย ตรีรัตน์³⁵ มองว่านโยบายห่วยบนดินของรัฐบาลทักษิณมีเป้าหมายเพื่อป้องกันเจ้ามือรายกลางและรายใหญ่ที่สามารถที่จะอาศัยเงินเหล่านี้ในการสร้างฐานอำนาจทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และกลายเป็นผู้กว้างขวางทางสังคมได้ง่าย

³⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ทักษิณโถมิกส์,” ใน ทักษิณโถมิกส์, สถาบันวิถึทรรศน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิถึทรรศน์, 2547), หน้า 112.

³⁵ นवलน้อย ตรีรัตน์, “การพนันบนดิน,” ใน รู้ทันทักษิณ 2, เจมส์ค็อกซ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, หน้า 374.

นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้เริ่มแสดงท่าทียอมรับต่อกรณีสุราเถื่อนซึ่งเป็นธุรกิจนอกกฎหมายอย่างหนึ่ง ในระหว่างการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องกองทุนหมู่บ้านว่า

“กรณีเหล้าเถื่อน หรือสุราเถื่อนที่ผลิตหรือค้มนเองของชุมชนนั้น ผมก็มีความเห็นและความคิด และยังมองอีกว่าเป็นส่วนหนึ่งของภูมิปัญญาชาวบ้านที่เราควรจะอนุรักษ์เอาไว้ รัฐบาลนี้จึงคิดที่จะให้เรื่องนี้เป็นการถูกกฎหมาย เพราะเมื่อกฎหมายใดที่ห้ามและไม่ถูกต้องหรือไม่ดีหรือไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศเราก็แก้ไขกฎหมายนั้นได้ ไม่ใช่เรื่องยากที่จะทำกันไม่ได้ รัฐบาลเองกำลังจะพิจารณาอยู่ว่าจะทำกันอย่างไรกับเรื่องนี้”³⁶

แม้ว่าแนวคิดเหล่านี้จะถูกมองว่าเกิดจากความต้องการแสวงหารายได้ และเพิ่มการผูกขาดการพึ่งพาระหว่างประชาชนกับรัฐบาลทักษิณ ให้มีมากยิ่งขึ้นซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “ระบบสวามิภักดิ์ใหม่”³⁷ แต่แนวคิดดังกล่าวได้ส่งผลดีในแง่การสร้างโอกาสหรือการเปิดพื้นที่ในเชิงนโยบายให้เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ถ้าหากว่ารัฐมีนโยบายที่ต่อต้านอบายมุขทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นบ่อนการพนัน โสเภณี สุรา ฯลฯ รัฐย่อมมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล้าอย่างแน่นอน นอกจากนี้การสร้างประเด็นให้เป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะอาจจะถูกต่อต้านอย่างรุนแรงจากบริบทของสังคมการเมืองก็เป็นได้

(ข) ด้านที่เป็นอุปสรรค ขัดขวาง

แนวนโยบายของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ไซ้ว่าจะเกื้อหนุนหรือส่งเสริมแนวนโยบายสุราพื้นบ้านทั้งหมด ซึ่งจากการติดตามศึกษาลักษณะท่าทีของผู้นำทางการเมือง พบว่า หลังจากทีรัฐบาลได้มีมติเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 อนุญาตให้เกษตรกรสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ท่าทีของผู้นำทางการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด อาทิเช่น การเรียกกลุ่มเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านผ่านทางรายการนายกทักษิณคุยกับประชาชนเมื่อ

³⁶“เหล้าเสรี : วิถีชาวบ้านกับระบบราชการสองสายทางที่ไม่เคยบรรจบ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 47,50 (11-17 พฤษภาคม 2544): 18–19.

³⁷ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองทางเลือกในยุคทักษิณและข้อจำกัดของขบวนการประชาชน,” ฟ้าเดียวกัน (ระบอบทักษิณ) 2 ,1 (มกราคม–มีนาคม 2547): 135.

วันที่ 17 พฤษภาคม 2546 ว่า “พวกคัมหมะเหี้ยมเถื่อน”³⁸ และแสดงทัศนะผ่านรายการเดียวกันด้วยถ้อยคำที่แข็งกร้าว เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2546 ว่า

“สำหรับเรื่องสุรากลั่น ซึ่งรัฐบาลเพิ่งอนุญาตให้มีการทำสุรากลั่นเกิดขึ้น แต่ปรากฏว่า 2-3 วันก่อนนั้น ที่เชียงใหม่ มีการเดินขบวน มีการจัดตั้งคนมาเดินขบวนถึง 4 พันคน ผมฟังแล้วไม่สบายใจ ทั้งๆ ที่อนุญาตให้มีการกลั่นสุราอย่างถูกกฎหมายแล้ว เพียงแต่ขั้นตอนในการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ค่อนข้างจะไม่ค่อยอำนวยความสะดวก ระหว่างนี้ผมจะตกลงกันว่าจะเป็น 2 เดือน หรือ 3 เดือนก็แล้วแต่ จะผ่อนผันไม่ให้มีการจับกุมใดๆ จนกว่าขั้นตอน ระยะเวลาในการที่จะให้มาจดทะเบียนเสร็จสิ้น เมื่อเสร็จสิ้น แล้วไม่มาจดทะเบียนเอง อย่างนี้ช่วยไม่ได้...”

แต่เมื่อพ้น 2 เดือนผ่อนผันแล้ว ที่นี้ไม่ได้แล้ว ถิ่นไม่ได้แล้ว และบรรดาแกนนำที่ไปเที่ยวเก็บสตางค์ และเก็บภาษีเถื่อนแทนสรรพสามิต เก็บมาแล้วตกลงกันว่า ถ้าที่ไหนจับจะเอามวลชนไปปิดล้อม เพื่อบังคับให้ปล่อย กรณีอย่างนี้ผมรับไม่ได้แน่นอน ถิ่นไอ้โกงประชาชน เก็บภาษีเถื่อนอย่างนี้ ถ้าผมรู้ว่าใครทำ คนทำโดนแน่ ถ้าจีนยังทำอยู่...

หลังจากอังคารที่ 25 มีนาคม 2546 ผมจะให้มีการประกาศอย่างชัดเจนว่าจะมีเวลาเท่าไร แล้วเวลาช่วงนั้นไม่ต้องการให้วิถีชีวิตถูกระทบบก็ทำไป แล้วก็ผ่อนผันไป แต่หลังจากครบเวลาแล้ว ไม่มาจด ที่นี้โดนแน่ ใครก็ช่วยไม่ได้ จะไปจ่ายเงินให้ใครแล้วมาปิดล้อมโรงพัก ผมจะไม่ฟัง แล้วจะจับคนมาปิดล้อมด้วย...”³⁹

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองเปลี่ยนแปลงท่าทีต่อกลุ่มเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านคาดว่าจะเป็นผลพวงโดยตรงจากเจตนาธรรมของกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ต้องการให้มีนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Prime Minister) โดยการวางกติกาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จสมบูรณ์อย่างที่ไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ⁴⁰ โดยในช่วงต้นฐานอำนาจของรัฐบาลยังไม่มั่นคงจึงมีท่าทีเชิงนโยบายแบบเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

³⁸ สุภวรรณ รัตนปกรณ์, คมความคิด ทักษิณ ชินวัตร เล่ม 3, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วรรณสารสิน, 2546), หน้า 68.

³⁹ สุภวรรณ รัตนปกรณ์, คมความคิด ทักษิณ ชินวัตร, หน้า 209-210.

⁴⁰ เกษียร เตชะพีระ, “การดำรงอยู่และอนาคตของระบอบทักษิณ: โจทย์ท้าทายสังคมไทย,” ฟ้าเดียวกัน(ระบอบทักษิณ)2,1 (มกราคม-มีนาคม 2547): 168.

ทางการเมือง⁴¹ แต่หลังจากที่รัฐบาลมีฐานอำนาจทางการเมืองที่มั่นคงอันเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองผ่านบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับลักษณะนิสัยเฉพาะตัวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่พยายามนำรูปแบบการบริหารงานแบบเอกชนหรือผู้นำแบบซีอีโอ(Chief Executive Officer / CEO) มาปรับใช้ซึ่งนับวันพฤติกรรม การตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะเป็นเผด็จการมากยิ่งขึ้น⁴² ที่ส่งผลให้ทำที่เชิงนโยบายได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การกีดกัน ปรามปราม ให้อำนาจขบวนการประชาชนและ NGO มากขึ้น

นอกจากนี้ส่วนหนึ่งน่าจะเกี่ยวข้องกับความสามารถในการควบคุมสื่อมวลชนประเภทต่างๆ ความเชื่อมั่นของรัฐในการผนวกหรือแยกสลายขบวนการประชาชนต่างๆ ให้เข้ามาเป็นแนวร่วมผ่านนโยบายประชานิยมต่างๆ โดยเมื่อรัฐเห็นว่าได้รับความสนับสนุนจากมวลชนมากพอแล้วก็ไม่จำเป็นต้องตอบสนองขบวนการเหล่านั้นอีกต่อไป เป็นต้น

5.1.2.3 โครงสร้างระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสุรา

*“ประสบการณ์ทั่วโลกชี้ให้เห็นว่าไม่มีผู้ประกอบการรายใดจะดำรงอำนาจผูกขาดไว้ได้นานหากไม่ได้รับการคุ้มครองจากอำนาจรัฐ”*⁴³

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์(Patron-Client Relationship) เป็นรากฐานสำคัญของการจัดองค์การของสังคมไทย(Social Organization)มาแต่โบราณ ระบบศักดินาหรือระบบไพร่เป็นระบบที่กำหนดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างไพร่กับมูลนาย มูลนายไม่เพียงแต่จะต้องการความสวามิภักดิ์จากไพร่เท่านั้น หากยังหาผลประโยชน์ด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ(Economic Surplus)จากไพร่อีกด้วย ในขณะที่เดียวกันมูลนายก็ให้การอุปถัมภ์ทางการเมือง(Political Patronage)

⁴¹ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “ขบวนการประชาชนในชนบท ช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 2530 : ผลสำเร็จ ล้มเหลว และ ผลกระทบ,” ใน ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม, นวน้อย ตริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 64-65.

⁴²สราริน สุธีสร, “การเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบผู้นำและพฤติกรรมตัดสินใจของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ระหว่างปี พ.ศ.2544-2546,” (สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 143.

⁴³นิพนธ์ พัวพงศกร, “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย,” รัฐันทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, หน้า 95.

และการอุปถัมภ์ทางเศรษฐกิจแก่ไพร่เป็นการตอบแทน ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ยังคงสืบทอดต่อมา เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเท่านั้น⁴⁴ โดยแบบแผนของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะแตกต่างกันไปตามระบอบการเมืองการปกครอง ในช่วงที่ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเผด็จการ/คณาธิปไตย ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่สำคัญที่สุดก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับฐานกำลังทางทหาร

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่าอุตสาหกรรมสุราซึ่งเป็นอุตสาหกรรมผูกขาดที่มีผลประโยชน์มหาศาลมักจะเกี่ยวข้องกับชนชั้นผู้มีอำนาจมาตั้งแต่อดีต กลุ่มทุนผู้ดำเนินธุรกิจสุรามักจะสร้างและใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้กุมอำนาจทางการเมืองเจรจาต่อรองเพื่อให้ตนเองเป็นผู้ชนะในการประมูลสิทธิผูกขาดโรงงานสุรารวมทั้งการมีอภิสิทธิ์เหนือกว่าคู่แข่งในด้านอื่นๆ โดยมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยน ยังผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายสุราของประเทศไทยมักจะเกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking)⁴⁵ โดยชนชั้นผู้ปกครองมาโดยตลอด

อาทิเช่น ในการประมูลผูกขาดโรงสุรบางยี่ขันในปี พ.ศ.2352 ผู้ยื่นประมูลจะมีการระบุเงินปันส่วนกลางและของเจ้านายไว้ด้วย ซึ่งเจ้านายที่เกี่ยวข้องแต่ละพระองค์ก็จะให้ความสนับสนุนผู้ยื่นประมูลเท่าที่พระบารมีจะบันดาลให้ได้⁴⁶ (รายละเอียดเสนอไว้แล้วในบทที่ 3) ต่อมาเมื่อระบอบการเมืองการปกครองได้เปลี่ยนจากสมบูรณาญาสิทธิราชสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ระบบความสัมพันธ์ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามฐานของผู้มีอำนาจจากที่เคยเข้าไปอิงอยู่กับเจ้าขุนมูลนายหรือเส้นสายในราชสำนักเพื่อให้ได้มาซึ่งอภิสิทธิ์ต่างๆก็เปลี่ยนรูปแบบมาสร้าง ความสัมพันธ์กับกลุ่มทหาร นักการเมือง และข้าราชการผู้ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ

การอาศัยความสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการทหารเพื่อผลักดันให้ธุรกิจของตนได้รับการคัดเลือกให้ได้ทำสัมปทานซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นสินค้าผูกขาดโดยปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงที่ประเทศไทยถูกปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหาร โดยเฉพาะในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จากการศึกษาดูเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยืนยันตรงกันว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ตัดสินใจยก

⁴⁴รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2546), หน้า 97-98.

⁴⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.

⁴⁶ภาวดี ทองอุไทย, “รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม,” เอกสารในการสัมมนาวิชาการ พ.ศ.2531 เรื่อง ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย? จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531, หน้า 3-4.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

กิจการผลิตและจำหน่ายสุราแม่โจงและกวางทองของโรงงานสุราบางยี่ขันให้แก่ นายสัท มหาคุณ ไปดำเนินการบริหารจัดการ กำหนดระยะเวลา 10 ปี นับจากวันที่ 1 มกราคม 2503 ถึง 31 ธันวาคม 2512⁴⁷ โดยไม่ต้องมีการประมูลแข่งขันกับใครทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีทุนรอนในการดำเนินกิจการอย่างเพียงพอก็ตาม ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเป็นเพราะนายสัทเป็นพ่อค้าเงินที่จอมพลสฤษดิ์สนิทสนมด้วย⁴⁸

เมื่อย้อนกลับไปดูวิวัฒนาการและการเจริญเติบโตของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย พบว่า นอกจากกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นจะใช้เงินและวิธีการต่างๆ เป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจทางธุรกิจของตนแล้ว ยังปรากฏว่ากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านั้น ส่วนใหญ่จะอาศัยอิทธิพลทางการเมืองทั้งในทางตรงและในทางอ้อมเป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจทางธุรกิจของตนอีกด้วย โดยเฉพาะในช่วงก่อนปี พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการปกครองในระบบเผด็จการทหาร ธุรกิจขนาดใหญ่จะพึ่งพาอิทธิพลของนักการเมืองหรือนายทหารการเมืองในการประกอบธุรกิจของตน พิจารณาได้จากการที่นักการเมืองเข้าไปเป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่างๆ⁴⁹

แต่ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ลักษณะโครงสร้างทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มทุนธุรกิจสุรากับกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงจากที่เคยค้ำจุนเข้ามาเป็นคณะกรรมการหรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่างๆ มาสร้างความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ด้วยการให้เงินสนับสนุนการสมัครรับเลือกตั้งหรือแม้แต่การเข้าเป็นผู้บริหารของพรรคการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้ จัดตั้งรัฐบาลหรือมีอิทธิพลทางการเมือง

โดยเฉพาะกรณีของพรรคไทยรักไทย ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2541 ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พบว่า กลุ่มสิริวัฒนภักดี ของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี เจ้าของธุรกิจกลุ่มสุราในนาม บริษัท ไทยเจริญคอมเมอร์เชียล จำกัด หรือ “TCC” บริษัทแอลเอสพีวี จำกัด บริษัทแสวงโสสม จำกัด และบริษัท เบียร์ไทย (1991) จำกัด พร้อมทั้งบริษัทในเครืออีกกว่า 100 แห่ง

⁴⁷จิรวัดน์ รัตนาวรรณ, กลยุทธ์และเคล็ดลับ เจริญ สิริวัฒนภักดี, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วรรณสาส์น, 2547), หน้า 53.

⁴⁸ “ทำไมถึงต้องแม่โจง,” วารสาร ผู้จัดการ 1,8 (เมษายน 2527): 42.

⁴⁹เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 320-321.

เป็นกลุ่มนักธุรกิจหลักอีกกลุ่มหนึ่งที่รวมตัวจัดตั้งและสนับสนุนพรรคไทยรักไทยนอกเหนือจากกลุ่มชินวัตร กลุ่มโพธารามิก กลุ่มมาลีนนท์ กลุ่มเจียรนวนนท์ กลุ่มมหากิจศิริ และกลุ่มจิ้งรุ่งเรืองกิจ⁵⁰ ในขณะที่กลุ่มเดอะไพบูลย์ ซึ่งเป็นอีกกลุ่มธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจสุราเป็นกลุ่มทุนของพรรคประชาธิปัตย์ (ในช่วงรัฐบาลชวน หลีกภัย (1) ปี 2535 และรัฐบาลชวน (2) ปี 2540)⁵¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี จะมีชื่อเป็นผู้ร่วมจัดตั้งพรรคไทยรักไทย ขึ้นมากลับไม่พบว่ากลุ่มดังกล่าวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง ในขณะที่กลุ่มทุนอื่นๆ ส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร(สมัยที่ 1)

โยชิฟูมิ ทามาดา อธิบายว่า การที่นักธุรกิจส่วนหนึ่งไม่ยอมยุ่งเกี่ยวกับการเมืองโดยตรง เพราะเกรงว่ากิจกรรมทางการเมืองที่เปิดเผยมอาจทำให้เขามีศัตรูและอาจมีผลกระทบต่อธุรกิจของเขาในทางลบ นักธุรกิจบางคนไม่สนใจในอิทธิพลทางการเมืองเลย แต่อย่างไรก็ตามนักธุรกิจจำนวนมากก็ได้เพิ่มเติมอิทธิพลทางเศรษฐกิจของพวกเขาด้วยอิทธิพลทางการเมือง⁵²

นอกจากจะเป็นผู้ให้การบริจาคหรือร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ยังพบว่ากลุ่มทุนผูกขาดสุรายังเป็นผู้บริจาคเงินให้แก่กิจกรรมการกุศล กิจกรรมการกีฬา ให้ความช่วยเหลือเอื้อเฟื้อแก่หน่วยราชการและข้าราชการทุกระดับ ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มบริษัทเหล่านี้ยังอาจให้การสัมมนาคุณแก่ผู้ที่เคยให้ความช่วยเหลือด้วยการดึงอดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อดีตนายทหาร หรือแม่กระทั่งองคมนตรี⁵³ เข้าไปเป็นคณะกรรมการในเครือบริษัทอีกด้วย

การให้ความช่วยเหลือตอบแทนในรูปแบบต่างๆ สะท้อนให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของโครงสร้างระบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน จนสามารถกล่าวได้ว่าถึงแม้ระบบเศรษฐกิจสังคมและ

⁵⁰สถาบันพระปกเกล้า, “รายงานการวิจัย อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย,” (รายงานวิชาการหลักสูตรพรรคการเมืองกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 84-85.

⁵¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-71.

⁵²โยชิฟูมิ ทามาดา(พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ แปล), “อิทธิพลและอำนาจการเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ,” ใน ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 332.

⁵³นิพนธ์ พัวพงศกร, “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย,” ใน รัฐชนทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, หน้า 122.

การเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นใด ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจสุราผูกขาดกับ ผู้กุมอำนาจก็ไม่เคยลดน้อยลง หากแต่ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบลักษณะและกลุ่มเป้าหมายของผู้ให้ การอุปถัมภ์เท่านั้น เช่น เปลี่ยนจากกลุ่มข้าราชการทหาร หรือพลเรือนผู้มีอำนาจมาเป็นพรรค การเมืองที่คาดว่าจะได้จัดตั้งรัฐบาลแทน

ส่วนในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร(สมัยที่ 1)นั้น ผาสุก พงษ์ไพจิตร ซึ่งว่าระบบพรรคพวก (cronyism)จะยิ่งทวีความสำคัญ จะส่งผลต่อการวางแผนนโยบายและมีผลสะท้อนต่อนโยบาย เศรษฐกิจอย่างมาก อาจทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดความผันแปรและปัญหาต่างๆทับทวี⁵⁴รวมทั้งเห็น ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยกำหนดให้ข้าราชการเป็นผู้รับใช้ธุรกิจแทนที่จะเป็นผู้ กำกับนักธุรกิจดังแต่ก่อน⁵⁵

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อ กระบวนการกำหนดนโยบายสุราของรัฐนอกเหนือจากเงื่อนไขและปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ประเทศซึ่งที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มผู้มีอำนาจกำหนด นโยบายสุรากับกลุ่มทุนผู้ดำเนินธุรกิจสุราผูกขาดมีพัฒนาการความเป็นมาอย่างยาวนานโดยมีการ เปลี่ยนแปลงรูปแบบลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ไปตามลักษณะของโครงสร้างอำนาจทาง การเมือง

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อาจส่งผลให้แนวนโยบายสุราที่ออกโดยรัฐเบี่ยงเบนจากแนวทาง ที่ควรจะเป็น กล่าวคือ กลุ่มนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับภาคการเมืองอาจพยายามวิ่งเต้นต่อต้านการ เปลี่ยนแปลงหรือหาหนทางให้มีการเปลี่ยนนโยบายไปในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์กับธุรกิจของ ตน⁵⁶

ดังนั้น จึงไม่แปลกใจมากนักหากกลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี กลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทาน ผูกขาดเดิมจะพลอยได้รับผลประโยชน์จากชุดนโยบายสุรากลั่นชุมชนซึ่งเคลื่อนไหวผลักดันโดย

⁵⁴ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “การเมืองทางเลือกในยุคทักษิณและข้อจำกัดของขบวนการ ประชาชน,” ฟ้าเดียวกัน(ระบอบทักษิณ) 2,1 (มกราคม-มีนาคม 2547): 131.

⁵⁵ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม,” ใน ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม, นวลน้อย ตรีรัตน์,บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์ การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 6.

⁵⁶นิพนธ์ พัวพงศกร, “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย,” ใน รัฐันทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง,บรรณาธิการ, หน้า 105.

กลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะประโยชน์จากการปรับภาษีสุรากลั่น
ลงร้อยละ 30 เมื่อต้นปี 2546 พร้อมทั้งกำหนดให้เก็บภาษีจากผู้ผลิตรายใหญ่และรายเล็กในอัตราที่
เท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงว่าสุรจากโรงงานขนาดใหญ่กับสุรากลั่นจากชุมชนมีราคาต้นทุนต่อหน่วย
ที่แตกต่างกันซึ่งสะท้อนให้เห็นอิทธิพลของโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีต่อกระบวนการ
กำหนดนโยบายสุราอย่างชัดเจน (ประเด็นด้านภาษี เสนอไว้ในบทวิเคราะห์ส่วนที่ 3)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.2 บทวิเคราะห์ผลลัพธ์ของนโยบายและสาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิกเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาพยายามวิเคราะห์ผลลัพธ์หลังจากที่รัฐบาลได้ตอบสนองในเชิงนโยบาย โดยออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) อนุญาตให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชน ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเมื่อเวลาผ่านไป 1-2 ปี ธุรกิจสุราพื้นบ้านที่เคยได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย กลับสูญหายเหลือผู้ผลิตที่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ไม่กี่ราย ซ้ำร้ายผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเรียกร้องของเครือข่ายเหล้ากลับเป็นกลุ่มทุนเดิมที่เคยได้รับสัมปทานผูกขาด

การพิจารณาจะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

- 1) ผลลัพธ์ของนโยบาย
- 2) สาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิกเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

2.1) สาเหตุจากเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านฯ

2.2) สาเหตุทางการเมือง

2.3) สาเหตุทางสังคม (การไม่สามารถสื่อสารให้เป็นที่ยอมรับของสังคมได้)

5.2.1 ผลลัพธ์ของนโยบาย

เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 กระทรวงการคลังได้ออกประกาศ เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) อนุญาตให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขสำคัญ คือ

- เป็นสหกรณ์ กลุ่มบุคคลธรรมดาตามกฎหมายวิสาหกิจชุมชน ฯลฯ
- ต้องใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงม้า หรือใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน

เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ประกาศลดภาษีสรรพสามิตสุรากลั่นลงร้อยละ 30 เช่น สุรา 28 ดีกรี จากลิตรละ 100 บาท เหลือลิตรละ 70 บาท หรือจากขวดละ 17.50 บาท เหลือ 12 บาท

ถึงแม้จะถือได้ว่าเป็นการประสบความสำเร็จในเชิงนโยบายอันเป็นผลพวงจากการเคลื่อนไหวผลักดันของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้าน แต่เมื่อดึงกล่าวก็ไม่เป็นไปตามที่เครือข่ายเรียกร้อง

ทั้งหมด โดยนายประนอม เข็มชัยภูมิ ผู้ประสานงานเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านแห่งประเทศไทยประจำภาคเหนือซึ่งเป็นหนึ่งในคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาอธิบายว่าเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านเสนอให้รัฐบาลเก็บภาษีสุราพื้นบ้านเฉลี่ยขวดละ 7 บาท หรือดีกรีละ 50 สตางค์และให้การคุ้มครองผู้ที่เป็สมาชิกของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านให้ผลิตได้โดยใช้สิทธิของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านโดยไม่จำเป็นต้องรวมตัวเป็นสหกรณ์เพียงอย่างเดียวและคุ้มครองให้เกษตรกรในระยะเบื้องต้น 5 ปี⁵⁷ แต่กระทรวงการคลังเร่งรีบกำหนดกฎเกณฑ์ออกมาโดยไม่สนใจมติในที่ประชุมอนุกรรมการแก้ไขปัญหาสุราพื้นบ้านจึงถูกชาวบ้านเรียกขานว่าเป็น “มดล็กไก่อ”

อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐได้ประกาศอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุรากลั่นชุมชนได้แล้ว พบว่ามีชาวบ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้าน รวมกลุ่มกันเพื่อขออนุญาตทำสุรากลั่นเป็นจำนวนมาก โดยจากสถิติของกรมสรรพสามิต ที่รวบรวมข้อมูล ตั้งแต่วันที่ 21 มกราคม 2546 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2547 พบว่า มีกลุ่มชาวบ้านที่มาขอและได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนเป็นจำนวนทั้งสิ้น 5,943 กลุ่ม (แสดงข้อมูลไว้ในตารางหน้าถัดไป) โดยจังหวัดที่มีผู้มาจดทะเบียนขออนุญาตมากที่สุด คือ

- กลุ่มจังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน อุตรดิตถ์ พะเยา ฯลฯ
- กลุ่มจังหวัดภาคอีสาน ได้แก่ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ฯลฯ (รายละเอียดเสนอในตาราง)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁷“ออกเกณฑ์เหล้ากลั่น เจริญรับและอีกแล้ว,” ผู้จัดการรายวัน (22 มกราคม 2546): 1-2.

ตารางที่ 3 : สถิติแสดงจำนวนผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 21 มกราคม 2546 (ตั้งแต่วันที่ 21 มกราคม 2546 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2547) (ภาคที่ 1 -5)

ภาคที่ 1	จำนวน (ราย)	ภาคที่ 2	จำนวน (ราย)	ภาคที่ 3	จำนวน (ราย)	ภาคที่ 4	จำนวน (ราย)	ภาคที่ 5	จำนวน (ราย)
ชัยนาท	6	ชลบุรี	7	นครราชสีมา	384	อุดรธานี	74	เชียงใหม่	254
นนทบุรี	1	ฉะเชิงเทรา	13	ชัยภูมิ	53	หนองคาย	77	ลำพูน	104
ปทุมธานี	3	ปราจีนบุรี	6	บุรีรัมย์	113	หนองบัวลำภู	35	ลำปาง	619
ลพบุรี	36	ระยอง	23	สุรินทร์	105	นครพนม	44	แพร่	539
สระบุรี	12	จันทบุรี	42	ศรีสะเกษ	104	มุกดาหาร	14	น่าน	475
สิงห์บุรี	7	ตราด	21	อุบลราชธานี	200	สกลนคร	40	อุดรดิต์	138
อ่างทอง	16	สมุทรปราการ	9	ยโสธร	44	ขอนแก่น	87	พะเยา	286
พระนครศรีอยุธยา	6	สระแก้ว	20	อำนาจเจริญ	43	กาฬสินธุ์	49	เชียงราย	380
		นครนายก	9	ร้อยเอ็ด	67	มหาสารคาม	41	แม่ฮ่องสอน	77
						เลย	75		
	87		150		1113		536		2872

ที่มา : กรมสรรพสามิต (www.excise.go.th)

ตารางที่ 4 : สถิติแสดงจำนวนผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนฯ ภูมิภาคที่ 6-9

ภาคที่ 6	จำนวน(ราย)	ภาคที่ 7	จำนวน(ราย)	ภาคที่ 8	จำนวน (ราย)	ภาคที่ 9	จำนวน (ราย)
พิษณุโลก	185	นครปฐม	4	กระบี่	10	สงขลา	62
กำแพงเพชร	79	ราชบุรี	28	ชุมพร	39	ตรัง	29
ตาก	143	กาญจนบุรี	20	พังงา	5	พัทลุง	59
นครสวรรค์	41	เพชรบุรี	9	ภูเก็ต	0	สตูล	7
พิจิตร	35	สมุทรสงคราม	3	ระนอง	1	ยะลา	5
เพชรบูรณ์	82	สมุทรสาคร	9	สุราษฎร์ธานี	60	ปัตตานี	4
สุโขทัย	98	สุพรรณบุรี	18	นครศรีธรรมราช	102	นราธิวาส	14
อุทัยธานี	14	ประจวบคีรีขันธ์	14				
	677		105		217		180

ตารางที่ 5 : สรุปจำนวนรายผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนทั่วทั้งประเทศ

สรุปจำนวนรายผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชนทั้งประเทศ (ตั้งแต่วันที่ 21 มกราคม 2546 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2547)							รวมทั้งสิ้น (ราย)		
ภาคที่ 1	ภาคที่ 2	ภาคที่ 3	ภาคที่ 4	ภาคที่ 5	ภาคที่ 6	ภาคที่ 7	ภาคที่ 8	ภาคที่ 9	กรุงเทพฯ
87	150	1113	536	2872	677	105	217	180	6
									5943

ที่มา:กรมสรรพสามิต(www.excise.go.th)

5.2.2 สาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิก เครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

จะวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบว่า เหตุใดหลังจากที่รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถผลิตสุรากลั่นได้แล้ว กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตสุรากลั่นของเครือข่ายเหล้าจึงไม่ประสบความสำเร็จในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านดังที่ได้มุ่งหวังไว้ แม้ว่ากลุ่มเครือข่ายเหล้าจะมีความเข้มแข็งในระดับหนึ่งและโครงสร้างโอกาสทางการเมืองก็เอื้ออำนวย

สาเหตุของความล้มเหลว สามารถสรุปได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

- สาเหตุจากเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านฯ
- สาเหตุจากมิติทางการเมือง
- สาเหตุจากเงื่อนไขทางสังคม

5.2.2.1 สาเหตุจากเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านฯ

เครือข่ายเหล้าพื้นบ้านถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง เห็นได้จากความสามารถในการจัดองค์กร การกำหนดยุทธศาสตร์/ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว จนกระทั่งรัฐต้องตอบสนองในเชิงนโยบายอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะการที่รัฐยอมอนุญาตให้ชาวบ้านผลิตสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การมุ่งเป้าหมายที่ความสำเร็จในประเด็นนโยบาย โดยไม่ได้เตรียมความพร้อมเพื่อเข้าแข่งขันในเชิงการค้า ชาวบ้านบางส่วนยังอยู่ในวิถีคิดแบบเศรษฐกิจพอเพียง มีการทำธุรกิจที่ไม่เต็มตัว ข้อจำกัดในด้านการศึกษา ขาดทักษะในการดำเนินธุรกิจแบบเต็มตัว ขาดเงินทุน เทคโนโลยีในการผลิตเพื่อสร้างมาตรฐานของสินค้าและบริการ ลักษณะของบรรจุกณ์ท์ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ช่องทางการจัดจำหน่ายที่จำกัดอยู่แค่ภายในเขตชุมชนท้องถิ่นฯลฯ กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้ชาวบ้านประสบความสำเร็จในการแข่งขันกับกลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีความได้เปรียบทุกด้าน โดยเฉพาะการมีช่องทางการจัดจำหน่ายที่แข็งแกร่ง ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ที่สำคัญมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า

จากกรณีดังกล่าว แม้แต่ สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ ซึ่งเคยเป็นประธานคณะกรรมการศึกษาปัญหาเรื่องเหล้าพื้นบ้าน และที่ปรึกษาของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้าน ได้สะท้อนสภาพปัญหาสุราพื้นบ้านว่า

“หลายปีก่อน ตอนที่มีการจัดมหกรรมเหล้าพื้นบ้านที่โคราช ปรากฏว่า แยกต้นสิทธิการทำเหล้ากัน ซึ่งตอนนั้นมีการเดินขบวนกันมาก ที่ศาลากลางโคราชมีชาวบ้านทำเหล้ามาขายประมาณ 300 ราย ขายได้ประมาณ 1,600,000 บาท ดีใจกันใหญ่เลย แล้วพอไปขายที่ จ.อุบลราชธานี ได้เกือบ 2 ล้านบาท จากนั้นก็ไปแทบทุกจังหวัดเลยในภาคเหนือ พอมาปัจจุบันนี้จัดอีก เหลือชาวบ้านแค่ประมาณ 10 ราย หายไปหมดเลย สิ่งนี้สะท้อนเศรษฐกิจรากหญ้าที่มุ่งจะผลิตเพื่อขาย โดยไม่ได้เตรียมอะไรมาก่อน...คนผลิตเหล้าในภาคเหนือเดี๋ยวนี้เป็นลูกเหล้าหมดเลย ผลิตให้บริษัทใหญ่หมดเลย เดี่ยวนี้ในภาคอีสานก็เหมือนกัน เอามาติดตราหยี่ห้อเอง โดยชาวบ้านทำหน้าที่ผลิตเท่านั้นเอง ”⁵⁸

นอกจากนี้ ปัญหายังเกิดจากกลุ่มสมาชิกผู้ผลิตสุราในสังกัดของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านมีการขายตัดราคาเพื่อแย่งลูกค้ากันเอง มีสุราจากนอกพื้นที่มาจำหน่ายแข่ง การไม่มีเอกภาพในการควบคุมดูแลกันเอง เป็นต้น⁵⁹

5.2.2.2 สาเหตุจากมิติทางการเมือง

สาเหตุของความล้มเหลวจากปัจจัยทางการเมือง แบ่งพิจารณาได้ดังนี้

1) ผลกระทบจากการปิดกั้น กดทับ โดยอำนาจรัฐในอดีต

กล่าวได้ว่าการผลิตสุราเป็นสิทธิที่อยู่คู่กับท้องถิ่นมาก่อนที่อำนาจรัฐจะแผ่ขยายเข้าไปถึง จนกระทั่งรัฐได้ออกกฎหมายและมาตรการต่างๆ เข้ามายึดเอาสิทธิและภูมิปัญญาเหล่านี้มาเป็นของรัฐ ซึ่งหากนับตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 นับเป็นเวลามากกว่า 50 ปีแล้วที่สิทธิและภูมิปัญญาของชาวบ้านถูกปิดกั้น กดทับ ด้วยอำนาจรัฐจากส่วนกลาง ก่อให้เกิดการหยุดชะงัก ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาองค์ความรู้ในการผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ โครงสร้างเชิงนโยบายที่ปิดกั้นมาอย่างยาวนานยังก่อให้เกิดแรงเฉื่อยที่จะดำเนินการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านอีกด้วย ถึงแม้ว่าโครงสร้างต่างๆ จะเอื้อประโยชน์ให้ก็ตาม ชาวบ้านส่วนหนึ่งยังคงคุ้นชินอยู่ภายใต้กรอบที่ว่าสุราเป็นสิทธิของรัฐและกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทาน ถ้าชาวบ้านผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐจะถือว่าเป็นสุราเถื่อน

⁵⁸สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, “ทุนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณมิกซ์และผลต่อนโยบายการพัฒนา,” ฟ้าเดียวกัน (ระบอบทักษิณ) 2,1 (มกราคม-มีนาคม 2547): 123-124.

⁵⁹“วิเคราะห์ปัญหาเหล้าพื้นบ้านทำไมยังต้องมีอบ(1),” ผู้จัดการรายวัน (17 มีนาคม 2546):7.

การใช้อำนาจของรัฐเป็นเครื่องมือในการปิดกั้น หรือบีบบังคับเพื่ออุดหนุนเอา ทรัพยากรของท้องถิ่นเข้ามาเป็นของรัฐ สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความเป็นรัฐอำนาจนิยมของรัฐ โบราณบีบบังคับ กีดกัน ประชาชนให้เลิกผลิต เพื่อให้ประชาชนหันมาสนับสนุนผลผลิตที่รัฐสร้าง ขึ้นมาแทน ไม่ยอมเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสในการพัฒนาผลผลิต หรือแสวงหาแหล่ง รายได้ของเขาเอง

2) ผลกระทบจากนโยบายรัฐทักษิณ ชินวัตร(สมัยที่ 1)

แม้ว่านโยบายต่างๆของรัฐ อาทิ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบาย วิสาหกิจชุมชน การสร้างผู้ประกอบการรายย่อย(SME) ฯลฯ จะส่งผลดีโดยตรงต่อผู้ประกอบการของ เครื่องมือหลักก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐกลับมีนโยบายที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำรงอยู่ของ ผู้ผลิตรายย่อย กล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งในเชิงนโยบาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่จริงใจของ รัฐในการสนับสนุนผู้ผลิตรายย่อยในชุมชนท้องถิ่น นโยบายเหล่านั้น ได้แก่

2.1) นโยบายทางด้านภาษีและกฎระเบียบการปฏิบัติที่ไม่เอื้ออำนวย

“พลังทุนที่เหนือกว่าย่อมจะทำให้มาตรฐานในการผลิตเหนือกว่าด้วย”
(เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)⁶⁰

“การจับคนที่อ่อนแอ และเสียเปรียบมาเข้าร่วมการแข่งขันภายใต้กติกา เดียวกันกับผู้ที่มีแข็งแรงกว่านั้นไม่ใช่เรื่องของความเป็นธรรมอย่างแน่นอน หากเป็นเรื่องของความ อยุติธรรมที่อาศัยวาทกรรมของความถูกต้องดึงมาอำพราง ยังเป็นการแข่งขันในด้านเศรษฐกิจและ สังคมด้วยแล้ว เราจะต้องยอมรับว่ามันต่างจากการแข่งขันกีฬามากมาย เพราะไม่มีรางวัลใดๆ สำหรับผู้แพ้ ไม่มีแม้แต่การดูแลผู้บาดเจ็บบอบช้ำที่ถูกคัดออกมา” (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล)⁶¹

นโยบายทางด้านภาษีที่กลายเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อความสามารถใน การแข่งขันทางการค้าของสุรายพื้นบ้านที่เห็นได้ชัดเจน คือ การที่รัฐกำหนดให้ผู้ผลิตรายย่อยต้องเสีย

⁶⁰ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “ทางเลือกเหล่าพื้นบ้าน(1),” กรุงเทพฯธุรกิจ (8 มกราคม 2546): 13.

⁶¹ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, ประเทศไทยบนเส้นทางประชาธิปไตย: บทสำรวจปัญหาและ ทางออก, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา, 2546), หน้า 49.

ภาษีสรรพสามิตในราคาเท่ากับกลุ่มทุนใหญ่ โดยไม่ได้คำนึงถึงความได้เปรียบเสียเปรียบในด้านต้นทุนการผลิตต่อหน่วย เทคโนโลยี ความสามารถในการผลิต มาตรฐานของสินค้า ช่องทางการจัดจำหน่าย ขนาดของเงินทุน ความสามารถในการทำตลาด ฯลฯ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีการปรับลดภาษีสรรพสามิตสุราที่ผลิตจากชุมชนท้องถิ่นทั้งประเภทสุราแช่พื้นเมือง อาทิ อุ กระแช่ สาโท และสุรากลั่นประเภทสุราขาวลงมาร้อยละ 30 (คิดตามปริมาณ) อีกทั้งในระยะเริ่มต้นจะมีการยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับชุมชนท้องถิ่นที่ผลิตสุรากลั่นเป็นเวลา 3 ปีก็ตาม⁶²

ตารางที่ 6 แสดงอัตราภาษีสุราใหม่ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดชนิดของสุราและอัตราภาษีสุรา พ.ศ. 2546 (ลงวันที่ 21 มกราคม 2546)

ประเภทสุรา	อัตราภาษีเดิม		อัตราภาษีใหม่	
	ตามมูลค่า (ร้อยละ)	ตามปริมาณ บาท/ลิตรแห่ง แอลกอฮอล์บริสุทธิ์	ตามมูลค่า (ร้อยละ)	ตามปริมาณ บาท/ลิตรแห่ง แอลกอฮอล์บริสุทธิ์
1. สุราแช่				
1.1 เบียร์	55	100	เท่าเดิม	
1.2 ไวน์	60	100	เท่าเดิม	
1.3 สุราแช่พื้นเมือง	25	100	25	70
1.4 ชนิดอื่นๆ	25	100	25	70
2. สุรากลั่น				
2.1 สุราพิเศษ				
- วิสกี้	45	240	50	240
- บรั่นดี	30	190	35	240
- ประเภทอื่นๆ	45	240	50	240
3. สุราขาว**	28	100	25	70
4. สุราผสม	45	240	50	240
5. สุราปรุงพิเศษ	45	240	50	240

ที่มา : กรมสรรพสามิต (www.excise.go.th)

⁶²สุภวรรณ รัตนปกรณ์, คมความคิด ทักษิณ ชินวัตร, หน้า 72.

จากข้อมูลในตารางแสดงอัตราภาษีใหม่ ภาษีที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร ผู้ผลิตสุราที่บ้านมากที่สุด คือ ภาษีสุราขาว คิดตามราคาปรับลดลงจากร้อยละ 28 บาท เป็นร้อยละ 25 (ตามปริมาณปรับลดลงร้อยละ 30) ซึ่งนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวถึงกรณีดังกล่าวว่า “เพื่อที่จะให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย”⁶³ ในขณะที่ ร.อ.สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นอ้างว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ใช่การช่วยเหลือผู้ประกอบการรายใหญ่ แต่เป็นการจัดเก็บภาษีอัตราเดียวทั้งรายใหญ่ รายเล็กและเป็นการทำลายระบบผูกขาดที่มีมานาน⁶⁴

การปรับลดอัตราภาษีทั้งสุราขาว สุราแช่พื้นเมืองลง พร้อมทั้งมีการยกเว้นภาษีเงินได้ให้เป็นเวลา 3 ปี หากมองอย่างผิวเผินจะพบว่าภาครัฐมีความจริงใจที่จะช่วยกลุ่มชาวบ้าน แต่ในความเป็นจริงซึ่งเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านก็ทราบดีว่าภายใต้เงื่อนไขของระบบการตลาดแบบทุนนิยมเสรีชาวบ้านไม่สามารถที่จะต่อสู้แข่งขันกับกลุ่มทุนที่ได้เปรียบในทุกๆ ด้านได้

ตัวอย่างเช่น หากเปรียบเทียบความได้เปรียบเสียเปรียบทางด้านต้นทุนการผลิตสุรากลั่น (40 ดีกรี) ชนิดสุราขาว พบว่า ในการผลิตสุรากลั่นของกลุ่มทุนใหญ่จะใช้โมลาสหรือกากน้ำตาลเป็นวัตถุดิบในการผลิต ซึ่งมีต้นทุนขวดละ 6 บาท⁶⁵ (ขวดกลม) ในขณะที่สุรากลั่นชุมชนของชาวบ้านจะประกอบด้วยต้นทุนดังต่อไปนี้⁶⁶

(ก) ข้าวเหนียว	12 บาท/ขวด
(ข) ค่าแรง	10 บาท/ขวด
(ค) ค่าแก๊สหุงต้ม	0.50 บาท/ขวด
(ง) ลูกแป้ง	1.50 บาท/ขวด

รวมต้นทุนวัตถุดิบในการผลิตสุรากลั่นชุมชนทั้งสิ้น 24 บาท ดังนั้น จะเห็นว่าต้นทุนในการผลิตสุรากลั่นจากโรงงานกับสุรากลั่นชุมชนจะแตกต่างกันประมาณ 3 - 4 เท่า

⁶³เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

⁶⁴“ออกเกณฑ์เหล้ากลั่น เจริญรับและอีกแล้ว,” ผู้จัดการรายวัน (22 มกราคม 2546): 1-2.

⁶⁵“เหล้าพื้นบ้านผลประโยชน์ที่รัฐบาลหมกเม็ดให้นายทุน,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 49,40 (28 กุมภาพันธ์-6 มีนาคม 2546): 27.

⁶⁶“วิเคราะห์ปัญหาเหล้าพื้นบ้าน : ทำไมยังต้องมีอบ (จบ),” ผู้จัดการรายวัน (18 มีนาคม 2546): 7.

แต่รัฐกลับเก็บภาษีแสดมปีเท่ากัน คือ ขวดละประมาณ 19.8 บาท⁶⁷ นอกจากนี้ในการผลิตสุรากลั่นชุมชนของชาวบ้านยังมีต้นทุนค่าธรรมเนียมอื่นๆ อีก เช่น⁶⁸

(1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำสุราหรือภาษีรายปี	4,000 บาท/ปี
(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำลูกเบ็ง	300 บาท/ปี
(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา	1,500 บาท/ปี
(4) ค่าตรวจคุณภาพสุรา	6,000 บาท/ครั้ง
รวมค่าธรรมเนียมเบื้องต้นทั้งสิ้น	11,800 บาท

ยิ่งไปกว่านั้น ในประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ.2547 (ฉบับที่ 3) และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) พบว่ามีข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคต่อการผลิตและจำหน่ายสุราของชาวบ้าน อีกหลายประการ อาทิ

- (1) กำหนดให้สร้างโรงงาน (โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละรายต้องเสียค่าสร้างโรงงานประมาณ 100,000 บาท⁶⁹)
- (2) กำหนดให้ทำฉลากและเครื่องหมายต่างๆ
- (3) กำหนดให้ทำระบบบัญชีแสดงผลการทำสุรา การใช้และการนำวัตถุดิบเข้ามาในสถานที่ทำสุราตามแบบที่ผู้อนุญาตกำหนด โดยต้องยื่นบัญชีตามแบบดังกล่าวทุกเดือน เป็นต้น

ประนอม เข็มชัยภูมิ ผู้ประสานงานเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านภาคเหนือ สะท้อนปัญหาให้เห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการผลิตและจำหน่ายสุราของชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้สร้างโรงงาน กำหนดให้กลุ่มเกษตรกรต้องทำระบบบัญชี และมีผู้ตรวจสอบ ส่งผลให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งต้องปิดกิจการไป เนื่องจากขาดทักษะทางด้านนี้ โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงรายซึ่งเคยมีผู้ประกอบการสุรากลั่นประมาณ 200 โรง ต้องทยอยปิด

⁶⁷“คนทำเหล้าทวงสัญญาสรรพสามิต 16 พ.ย.ปรับภาษีใหม่/แก้เหล้าหัวโล้น-วงจรรูปาทวี,” ผู้จัดการรายวัน (10 พฤศจิกายน 2547): 11.

⁶⁸“วิเคราะห์ปัญหาเหล้าพื้นบ้าน : ทำไมยังต้องมีอบ (จบ),” ผู้จัดการรายวัน (18 มีนาคม 2546): 7.

⁶⁹“เหล้าพื้นบ้านวิกฤตหนัก,” มติชน (10 กันยายน 2547): 17.

กิจการไปเรื่อยๆ ในขณะที่จังหวัดแพร่ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีผู้ผลิตสุรามากที่สุดจังหวัดหนึ่งปิดกิจการไปแล้วไม่ต่ำกว่า 50%⁷⁰

2.2) ผลกระทบจากการเปิดเขตการค้าเสรี

นโยบายการเปิดเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ส่งผลกระทบโดยตรงต่ออุตสาหกรรมสุรภายในประเทศ ซึ่งสุราที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ กลุ่มสุราแช่ ประเภทไวน์ชนิดต่างๆ

2.2.1) ผลกระทบจากการเปิดเขตการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศต่างๆ (FTA) สืบเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายเชิงรุกในการขยายและเพิ่มช่องทางการค้าระหว่างประเทศ โดยการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA) กับประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะกับประเทศออสเตรเลียซึ่งรัฐบาลได้ทำข้อตกลงที่จะลดภาษีให้เหลือ 0% สำหรับสินค้ากว่า 83% ของรายการสินค้าทั้งหมด⁷¹ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 โดยมีสินค้าประเภทสุราเป็นหนึ่งในจำนวนสินค้าเหล่านั้น ซึ่งในขั้นต้นรัฐได้ลดภาษีนำเข้าไวน์จาก 60% เหลือ 40% ในขณะที่สุราประเภทอื่นๆ ลดจาก 3-5% เหลือ 0%⁷² ส่งผลให้สุรานำเข้ามีราคาถูกลง หรืออาจจะใกล้เคียงกับสุรภายในประเทศ ถ้าหากผู้ผลิตภายในประเทศปรับตัวไม่ทันอาจจะทำให้เกิดปัญหาได้ เพราะผู้บริโภคคนไทยมักจะมีทัศนคติว่าสุราต่างประเทศดีกว่า

2.2.2) ผลกระทบจากการเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) จากข้อมูลพบว่า การเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียน นอกจากผู้ผลิตสุรภายในประเทศจะต้องแข่งขันกันเองระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนแล้ว ผู้ผลิตในประเทศไทยยังจะต้องต่อสู้แข่งขันกับกลุ่มประเทศยุโรปที่ส่งสินค้าเข้าไทยโดยใช้สิทธิพิเศษผ่านประเทศสมาชิกของอาฟต้า(AFTA โดยเฉพาะประเทศ

⁷⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁷¹“บริการตรวจและรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตฯ,”ไทยโพสต์(18 กุมภาพันธ์ 48): 11.

⁷²“สุราพื้นบ้านเหยื่อ! โอท็อป,”โพสต์ทูเดย์ (28 สิงหาคม 2547): B 4.

ฟิลิปปินส์ซึ่งมีสถิติการส่งสุราเข้าประเทศไทยสูงมากจนผิดปกติโดยสินค้าหลายประเภทมาจากกลุ่มประเทศยุโรป⁷³

2.3) นโยบายลดการบริโภคสุรา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มักจะมีความขัดแย้งกันเองในเชิงนโยบาย และจากการศึกษาติดตามแนวนโยบายสุราของรัฐบาลมา โดยตลอด สามารถยืนยันได้ว่ากรณีนโยบายสุราเป็นอีกกรณีหนึ่งที่สามารถยืนยันได้ตามสมมติฐานดังกล่าว

กล่าวคือ ในช่วง ปี 2544 – ต้นปี 2546 พบว่า รัฐบาลพยายามสนับสนุน ส่งเสริมอุตสาหกรรมสุราพื้นบ้านอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์(OTOP) หลังจากนั้นกระแสการสนับสนุนได้เงียบหายไปพร้อมๆกับการล้มเหลวของโครงการดังกล่าวซึ่งรวมถึงสุราพื้นบ้านด้วย แต่เมื่อประมาณกลางปี 2546 เป็นต้น กลับพบว่า รัฐบาลมีแนวนโยบายที่ตรงกันข้ามกับช่วงก่อนหน้านั้น โดยพยายามกำหนดมาตรการต่างๆเพื่อมา “จัดระเบียบใหม่”⁷⁴ ของเครื่องดื่มประเภทแอลกอฮอล์ทั้งหมด อาทิเช่น⁷⁵

(ก) การจำกัดเวลาโฆษณาทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง ระหว่าง เวลา 05.00- 22.00 น.

(ข) การควบคุมเนื้อหาให้เป็นลักษณะภาพลักษณ์ของบริษัทหรือกิจการ เท่านั้น (เวลา 05.00- 22.00 น.)

(ค) เขตปลอดการโฆษณา ในสถาบันการศึกษา และรัศมี 500 เมตร การแข่งขันกีฬาระดับชาติ และ โรงภาพยนตร์

(ง) คำเตือนที่ภาชนะบรรจุ และการโฆษณาทางป้ายกลางแจ้ง เพื่อให้ตระหนักถึงพิษภัยของการดื่ม

(จ) การกำหนดอายุผู้ซื้อ ห้ามจำหน่ายแก่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี

⁷³“ผู้ผลิตสุราไทย 6 พันรายแจ้งจี้รัฐส่งเสริมหลังติดหนี้ื้อ,” ผู้จัดการรายวัน (20–21 พฤศจิกายน 2547): 4.

⁷⁴สุภวรรณ รัตนปกรณ, คมความคิด ทักษิณ ชินวัตร เล่ม 2, หน้า 194.

⁷⁵“เหล้า-เบียร์ระส่ำปรับตัวหนีตาย รัฐคุมเข้มระลอกสองรับปีใหม่,” กรุงเทพธุรกิจ (20 พฤศจิกายน 2547): 24.

(ฉ) การรณรงค์งดเหล้าเข้าพรรษา ฯลฯ

นโยบายต่างๆเหล่านี้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสุรารายในประเทศพอสมควร โดยเฉพาะกับกลุ่มผู้ผลิตรายย่อยซึ่งมีลูกค้าย่อยอย่างจำกัด

5.2.2.3 สาเหตุจากเงื่อนไขทางสังคม

การศึกษาสาเหตุของความล้มเหลวจากประเด็นเงื่อนไขทางสังคม เป็นการวิเคราะห์ถึงลักษณะค่านิยม ความเชื่อ และวัฒนธรรมประเพณีบางประการที่ไม่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของอุตสาหกรรมสุราพื้นบ้าน

สาเหตุของความล้มเหลวจากเงื่อนไขทางสังคม แบ่งพิจารณาได้ดังนี้

1) ด้านความเชื่อ

สังคมไทยมีความเชื่อว่า “สุรา” เป็นต้นเหตุของปัญหานานัปการ และพยายามจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของสุราไว้ตรงข้ามกับหลักศีลธรรมอันดีตามหลักพระพุทธศาสนาเสมอ เห็นได้จากการพยายามผูกโยงวันสำคัญทางศาสนาให้เป็นวันที่ต้องงด ละ เลิกสุรา อาทิ โครงการงดเหล้าเข้าพรรษา งดเหล้าวันพระ ฯลฯ

นอกจากนี้ ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ที่กำหนดไว้ว่าคนดีของสังคมต้องอยู่ห่างไกลจากอุตสาหกรรมสุราหรืออบายมุขต่างๆ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านไม่ต้องการที่จะเข้ามายึดอาชีพที่เกี่ยวข้องกับสุราอย่างเป็นจริงเป็นจัง ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตหรือจำหน่าย นอกเสียจากว่าชาวบ้านจะไม่มีทางเลือกอื่น

อย่างไรก็ตาม แม้สุราจะไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมบางกลุ่ม แต่สังคมไทยก็ยังบริโภคสุราสูงเป็นอันดับต้นๆ ของโลก โดยข้อมูลในปี 2546 พบว่าประเทศไทยมีอัตราการบริโภคสุราสูงเป็นอันดับ 5 ของโลก รองจากโปรตุเกส สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ปาฮามาส และสาธารณรัฐเช็ก และเป็นที่น่าสังเกตว่าสูงกว่าประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี รัสเซีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น⁷⁶ จนส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับสุราผูกขาดในประเทศไทย คือ นายเจริญ สิริวัฒนภักดี ได้รับการจัดอันดับโดยนิตยสารฟอร์บส์ให้เป็นบุคคลที่ร่ำรวยที่สุดของ

⁷⁶“เหล้า – เบียร์ระสำปรับหัวหนึ่ตาย รัฐคุมเข้มระลอกสองรับปีใหม่,” *กรุงเทพธุรกิจ* (20 พฤศจิกายน 2547): 24.

ประเทศ (ประจำปี 2548) และอยู่ในลำดับที่ 194 ของโลก ด้วยมูลค่าสินทรัพย์ 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁷⁷ หรือประมาณ 120,000 ล้านบาท (คิดที่จำนวนเงิน 40.00 บาท/ดอลลาร์) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นนัยสำคัญทางสังคมบางประการซึ่งอยู่นอกเหนือการศึกษาในครั้งนี้

2) ค่านิยมทางสังคม

ค่านิยมทางสังคมที่ไม่เอื้อต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมสุราพื้นบ้าน จะเกี่ยวข้องกับทัศนคติของผู้บริโภค จากข้อมูลของศูนย์วิจัยกสิกรไทย พบว่า ผู้บริโภคคนไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติว่าสุราที่ผลิตจากโรงงาน โดยเฉพาะสุราจากต่างประเทศมีคุณภาพสูง⁷⁸ ในขณะที่สุราพื้นบ้านต้องยอมรับว่ากระบวนการยังไม่ได้มาตรฐานเหมือนโรงงานขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือทางด้านมาตรฐานความปลอดภัย ประกอบกับก่อนหน้านี้ปรากฏข่าวทางสื่อว่าการบริโภคสุราพื้นบ้านเป็นอันตรายถึงขนาดต้องเสียชีวิต ยิ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของกลุ่มผู้บริโภคหนักกว่าเดิม

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าของผู้บริโภคจะมีปัจจัยด้านราคาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยตามกฎอุปสงค์อุปทานของกลไกตลาด แต่จากการที่รัฐบาลได้เปิดเขตเสรีทางการค้ากับกลุ่มประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกับกลุ่มประเทศผู้ส่งออกเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อาทิ ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ ฯลฯ จะส่งผลให้ระดับราคาของสุราจากต่างประเทศใกล้เคียงกับสุราที่ผลิตในประเทศทันทีซึ่งแน่นอนว่าผู้ผลิตสุราในประเทศย่อมได้รับผลกระทบจากทัศนคติดังกล่าวพอสมควร โดยเฉพาะกลุ่มผู้ผลิตสุรารายย่อย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁷ “ข้าง-กะทิงกู เจริญ-เฉลี่ยว รวยระดับโลก,” ไทยโพสต์ (12 มีนาคม 2548): 1.

⁷⁸ “อุตสาหกรรมสุราไทย : ได้หรือเสีย...ภายใต้ข้อตกลงอาฟต้า,” มองเศรษฐกิจไทย (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย) 9,1216 (13 มีนาคม 2546): 2.

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

จากการศึกษาวิเคราะห์การเคลื่อนไหวผลักดันกรณีนโยบายสุราเสรีโดยเครือข่ายเหล่าฟ้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย พบความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างประชาธิปไตยกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ประการแรก แนวนโยบายสุราเสรีที่เอื้อประโยชน์ให้กับชาวบ้านในระดับรากหญ้านั้นมิใช่ผลสะท้อนทางตรงของการเมืองเรื่องประชาธิปไตย(democratization) และระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี(liberal and capitalist economic system) หากแต่เกิดจากการเคลื่อนไหวต่อสู้ของชาวบ้านโดยตรง โดยผู้ศึกษามีเหตุผลสนับสนุนข้อสรุปดังกล่าว คือ

กรณีการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายสุราโดยเครือข่ายเหล่าฟ้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ซึ่งพบว่า สาเหตุสำคัญเกิดจากความคับข้องใจอันเนื่องมาจากประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543(ฉบับที่ 1) โดยชาวบ้านเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนใหญ่เป็นหลัก โดยเฉพาะการกำหนดขนาดของกำลังการผลิตขั้นต่ำ จำนวนของพื้นที่โรงงาน ฯลฯ แม้ว่าประกาศดังกล่าวจะเป็นกฎหมายที่ออกภายใต้บริบทของโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอันเนื่องมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และภายใต้กรอบการค้าเสรีขององค์การการค้าโลก(WTO) ที่ต้องการให้มีการลดการผูกขาดโดยรัฐ

ดังนั้น การที่แนวนโยบายสุราเสรี ฉบับที่ 1 เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนใหญ่แทนที่จะลดเงื่อนไขและข้อจำกัดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งให้เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นประชาธิปไตย(democratization)และระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี(liberalization)ในกรณีของประเทศไทยปัจจุบันไม่ได้ส่งผลให้เกิดแนวนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนในระดับรากหญ้า(ซึ่งส่วนใหญ่ขาดแคลนเงินทุน) โดยอัตโนมัติ ขัดแย้งกับคำกล่าวอ้างของนักประชาธิปไตยทั่วไปที่มักจะกล่าวว่า “ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” พิสูจน์ได้จากแนวนโยบายสุราเสรี ฉบับที่ 1 ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่ปราศจากแรงผลักดันของภาคประชาชน

ในขณะที่แนวนโยบายสุราเสรีฉบับต่อมา ซึ่งได้แก่ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2544 (ฉบับที่ 3) และ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) ซึ่งเกิดจากแรงผลักดันโดยตรงของเครือข่ายเหล่าฟ้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย พบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้กับชาวบ้านมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น

ในกรณีกฎหมายสุราเสรีฉบับที่ 4 รัฐได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จากที่เคยกำหนดให้ผู้ที่จะขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นประเภทวิสกี้ บรัันดี และยีน ต้องมีโรงงานที่มีขนาดกำลังการผลิตขั้นต่ำ วันละ 30,000 ลิตร และต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 200 ไร่ โดยสถานที่ตั้งของโรงงานต้องอยู่ห่างจากแม่น้ำลำคลองไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตร ฯลฯ มากำหนดให้ผู้ที่จะมาขออนุญาตทำสุรากลั่นสามารถทำได้โดยใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงแม่หรือใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน โดยสถานที่ทำสุราต้องอยู่ห่างจากแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 100 เมตร ฯลฯ สะท้อนให้เห็นนัยสำคัญทางการเมืองว่านโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับชาวบ้านนั้นต้องอาศัยการเคลื่อนไหวผลักดันของภาคประชาชนอยู่เช่นเดิม ประชาชนยังจำเป็นต้องรวมตัวกันต่อสู้/เรียกร้องกับรัฐอยู่เสมอ

กรณีนโยบายสุราชี้ให้เห็นว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญจะไม่เกิดผลอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ถ้าประชาชนไม่ลุกขึ้นมาทวงสิทธิ และถึงแม้ว่าประชาชนจะลุกขึ้นมาทวงสิทธิหรือประท้วงกฎหมายที่ประชาชนเห็นว่ามีความลำห้และขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาทิ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายที่ลำห้เหล่านั้นจะถูกยกเลิกอย่างง่ายดาย เนื่องจากยังต้องเจอกับแรงต้านทานของฝ่ายข้าราชการที่พยายามข้แย้งการเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายเหล่านี้เนื่องจากตัวเองอาจจะได้ประโยชน์จากการมีอำนาจที่เหนือกว่า เาเปรียบประชาชน โดยพยายามยกประเด็นเรื่องรายได้ที่แน่นอนของภาครัฐและความปลอดภัยในการบริโภคของประชาชนมาเป็นข้ออ้าง

กล่าวโดยสรุป กรณีนโยบายสุราเสรีมีความสำคัญในฐานะที่เป็นภาพสะท้อนให้เห็นตรรกะสำคัญของระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่มีความเป็นเสรีประชาธิปไตยว่าไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มคนระดับรากหญ้าโดยอัตโนมัติ ตรงกันข้าม ความเป็นเสรีดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนใหญ่เสมอ จนกว่าชาวบ้านจะมีการรวมตัวเคลื่อนไหวต่อสู้และต่อรองกับอำนาจรัฐ ความเป็นเสรีเหล่านั้นจึงจะเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนระดับรากหญ้า ปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมิใช่สูตรสำเร็จที่ชาวบ้านจะได้รับประโยชน์จากกระบวนการกำหนดคนนโยบายทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ โดยตรรกะของทุนและการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นประชาธิปไตย(democracy) ทำให้เกิดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อทุนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยจะไม่เป็นประโยชน์ รัฐธรรมนูญมีประโยชน์ในฐานะเครื่องมือที่ชาวบ้านจะใช้เป็นหลักอ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเคลื่อนไหว เห็นได้จากกรณีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านดังที่ได้เสนอมานี้แล้ว

ประการที่สอง แม้ว่ารัฐจะมีการกำหนดนโยบายสุราโดยพยายามตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเนื้อหาของชุดนโยบายที่รัฐได้กำหนดออกมา กลับพบว่า แนวนโยบายเหล่านั้นเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนใหญ่ด้วย เห็นได้จากกรณีนโยบายสุราซึ่งนอกจากรัฐจะออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) อนุญาตให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้แล้ว ในช่วงเวลาเดียวกัน รัฐยังประกาศลดอัตราภาษีสรรพสามิตของสุรากลั่นจากโรงงานของกลุ่มทุนใหญ่ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐยังได้ประกาศให้มีการจัดเก็บอัตราภาษีในระดับเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงความได้เปรียบเสียเปรียบในด้านต่างๆ อาทิ ต้นทุนการผลิต ช่องทางการจัดจำหน่าย เทคโนโลยีการผลิต การยอมรับของตลาด ฯลฯ

กรณีดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ภายใต้เงื่อนไขของโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีนั้น รัฐพยายามหลีกเลี่ยงการกำหนดนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มทุนใหญ่ หรือถ้าหากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อาทิ กรณีนโยบายสุราเสรีที่จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มทุนผูกขาดสัมปทานเดิมแต่รัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงจากกรอบการค้าเสรี ดังที่ผลของการศึกษาวิจัยนี้พบว่ารัฐหลีกเลี่ยงการกำหนดนโยบายในแนวทางที่จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี ซึ่งเป็นกลุ่มทุนเดิมหรือพยายามทำให้กลุ่มทุนดังกล่าวได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายเหล่านั้นด้วย เห็นได้จากกรณีการลดภาษีสุรากลั่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้นี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ อนุสรณ์ ลิ้มมณี ในเรื่อง “*ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน*”⁷⁹ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างของระบบทุนนิยมที่เติบโตและเข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆ ในสังคมไทยจะวางกรอบจำกัดให้รัฐไทยไม่มีทางเลือกด้านนโยบายมากนักและทางเลือกเหล่านั้นก็ย่อมจะตอบสนองต่อผลประโยชน์ต่อฝ่ายทุนโดยส่วนรวมหรืออย่างน้อยที่สุดในการที่จำเป็นทางเลือกนั้น อาจจะขัดแย้งกับผลประโยชน์ของทุนบางกลุ่มโดย แต่ยอมไม่ทำลายผลประโยชน์ของฝ่ายทุนโดยส่วนรวมมากนัก แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าโครงสร้างทางการเมืองที่มีอยู่หรือกำลังเติบโตอย่างเช่นรูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตย จะไม่ได้มีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายทุน แนวโน้มที่น่าจะเป็นก็คือโครงสร้างทั้ง 2 ด้านจะต่อสู้และถ่วงดุลกันในการผลักดันนโยบายของรัฐอยู่ตลอดเวลา แม้ว่าฝ่ายทุนดูเหมือนว่าจะได้เปรียบอยู่ก็ตาม

⁷⁹อนุสรณ์ ลิ้มมณี, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย, หน้า 174.