

บทที่ 3

บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ว่าด้วยนโยบายและการบริหารงานสุรา ตั้งแต่อดีต - ปี พ.ศ. 2546

ในบทนี้ พยายามศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการ ความเป็นมาของนโยบาย และรูปแบบการบริหารงานสุราของรัฐตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงยุคสมัยที่รัฐดำเนินนโยบายสุราเสรี เพื่อเป็นพื้นฐานเบื้องต้นสำหรับการศึกษา พร้อมทั้งแสดงให้เห็นพลวัต (dynamic) การเปลี่ยนแปลงของนโยบายสุราในแต่ละยุคสมัย

โดยแบ่งออกเป็น 5 ช่วงเวลาตามลักษณะการเปลี่ยนแปลงของแนวนโยบาย คือ

- ช่วงที่ 1 ยุคที่ภาครัฐเริ่มแสวงหารายได้จากสุราโดยการเก็บอากรสุราจากผู้ผลิตและจำหน่าย แต่ยังไม่อนุญาตให้ผลิตและจำหน่ายอย่างเสรี (อดีต - ปี พ.ศ. 2328)
- ช่วงที่ 2 เริ่มห้ามมิให้ผลิตสุราโดยไม่ได้รับอนุญาตเพื่อให้มีการประมุขสิทธิ (ปี พ.ศ. 2329 - 2469)
- ช่วงที่ 3 ยุคผูกขาดการผลิตและจำหน่ายโดยรัฐ (ปี พ.ศ. 2470 - 2492)
- ช่วงที่ 4 ยุคสัมปทานผูกขาด (ปี พ.ศ. 2493 - 2542)
- ช่วงที่ 5 ยุคสุราเสรี (ปี พ.ศ. 2543 - 2546)

การศึกษาพัฒนาการความเป็นมาของนโยบายสุราจะพยายามอธิบายให้เห็นถึงลักษณะการแสวงหารายได้จากอุตสาหกรรมสุรา รวมทั้ง กลุ่มทุนผู้มีบทบาทสำคัญในการประมุขสัมปทานผูกขาด ลักษณะความสัมพันธ์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองกับผู้ได้รับสัมปทานผูกขาด ฯลฯ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในการศึกษาความเป็นมาของนโยบายและการบริหารจัดการสุราของภาครัฐ ผู้ศึกษาขอนิยามความหมายของสุราชนิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

นิยามและชนิดของสุราที่ผลิตภายในประเทศ

(ก) สุรากลั่น¹

สุรากลั่น หมายความว่า สุราที่ได้กลั่นแล้ว และหมายความรวมถึงสุรากลั่นที่ได้ผสมกับสุราแช่แล้ว แต่มีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่าสิบห้าดีกรีด้วย² อาทิ วิสกี้ บรั่นดี รัม วอดก้า ยินลิเคียว เป็นต้น

สุราขาว เป็นสุรากลั่นชนิดหนึ่งที่ปราศจากเครื่องย้อมหรือสิ่งผสมปรุงแต่ง สุราขาวนี้กำหนดให้ผลิตออกจำหน่ายมีแรงแอลกอฮอล์ 28,30,35 และ 40 ดีกรี (ต้องมีแรงแอลกอฮอล์ที่ต่ำกว่า 80 ดีกรี)

สุรากลั่นชุมชน หมายความว่า สุรากลั่นชนิดสุราขาว ซึ่งทำจากวัตถุดิบจำพวกข้าวหรือแป้ง หรือผลไม้ หรือน้ำผลไม้ หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ไปหมักกับเชื้อสุราแล้วนำไปต้มกลั่น มีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่าสิบห้าดีกรี แต่ไม่เกินสี่สิบดีกรี³

สุราสามทับหรือแอลกอฮอล์ เป็นสุรากลั่นที่มีแรงแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 80 ดีกรีขึ้นไป สุราสามทับมีประโยชน์ในการใช้ทำสุรา ประโยชน์ทางการแพทย์ เกษษกรรม วิทยาศาสตร์ หรือนำไปผสมกับน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง

สุราผสม เป็นสุรากลั่นที่ใช้สุราขาวหรือสุราสามทับมาปรุงแต่ง สุราผสมนี้กำหนดให้ผลิตออกจำหน่ายมีแรงแอลกอฮอล์ 28,30 และ 35 ดีกรี

สุราปรุงพิเศษ เป็นสุรากลั่นที่ใช้สุราสามทับมาปรุงแต่ง สุราปรุงพิเศษนี้กำหนดให้ผลิตออกจำหน่ายมี 35 และ 40 ดีกรี เช่น สุราแม่โจงและกวางทอง ซึ่งมีแรงแอลกอฮอล์ 35 ดีกรี

สุราพิเศษ เป็นสุรากลั่นที่ทำขึ้นโดยใช้กรรมวิธีพิเศษ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ประเภทวิสกี้ บรั่นดี รัม ยิน หรือ สุราแบบต่างประเทศอย่างอื่น

¹ เสน่ห์ โภธิปฐม, คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เจริญผล, 2526), หน้า 223.

² กรมสรรพสามิต, “พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493,” มาตรา 4.

³ กรมสรรพสามิต, “ประกาศ กรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546,” ข้อ (1) ข้อ (4) และ ข้อ (11).

(2) ประเภทเกาเหลียง เชียงซุน นุ่นก๋วยโล้ว หรือสุราแบบจีนอย่างอื่น

สุราพิเศษนี้กำหนดให้ทำในชั้นเริ่มแรกมีแรงแอลกอฮอล์ 42 ดีกรี ต่อมาลดลงเหลือ 40 ดีกรี ด้วยเหตุผลว่า สุราดีกรีสูงไม่เหมาะกับผู้บริโภคในภูมิภาคแถบร้อน และสุราต่างประเทศชนิดเดียวกันที่ส่งเข้ามาจำหน่ายในประเทศก็มีแรงแอลกอฮอล์ 40 ดีกรี

(ข) สุราแช่⁴

สุราแช่ หมายความว่า สุราที่ไม่ได้กลั่นและหมายความรวมถึงสุราแช่ที่ได้ผสมกับสุรากลั่นแล้ว แต่ยังมีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรีด้วย⁵ อาทิ เบียร์และไวน์

สุราแช่และผลิตภัณฑ์ หมายความว่า สุราแช่ชนิดสุราผลไม้ สุราแช่พื้นเมืองและผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรี⁶ (ไม่รวมถึงสุราแช่ชนิดเบียร์)

สุราแช่ชนิดสุราผลไม้ หมายความว่า สุราที่ไม่ได้กลั่น ซึ่งทำจากวัตถุดิบจำพวกผลไม้หรือน้ำผลไม้ ซึ่งหมักกับเชื้อสุราแล้ว มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรี

สุราแช่พื้นเมือง หมายความว่า สุราที่ไม่ได้กลั่น มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรีได้แก่⁷

(1) น้ำตาลเมาหรือน้ำกระแช่ ทำจากน้ำตาลสดที่มาจากมะพร้าวหรือตาลโตนด โดยทิ้งไว้หลายวันจนเกิดรสเปรี้ยว มีธาตุเมาขึ้นมา แล้วเอาเปลือกมะเกลือหรือเปลือกไม้อะไรก็ได้ที่มีรสฝาดเผาไฟแช่ลงไปด้วยเพื่อให้มีรสขมอร่อย และป้องกันท้องเสีย

⁴ กรมสรรพสามิต, “ประกาศ กรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุราแช่ชนิดผลไม้ สุราแช่พื้นเมือง และสุราแช่อื่น นอกจากเบียร์ พ.ศ. 2546,” ข้อ 2.

⁵ กรมสรรพสามิต, “พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493,” มาตรา 4.

⁶ กรมสรรพสามิต, “ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3),” ข้อ 1.

⁷ เรณู รื่นกลิ่น, ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2542), หน้า 28.

(2) น้ำขาว (อีสานเรียกว่า สาโท) ทำมาจากข้าว โดยเอาข้าวมาหมักทิ้งไว้นานพอสมควร ข้าวหมักก็จะมีรสเปรี้ยวหรือหวาน เกิดมีธาตุเมาขึ้น และน้ำมีสีขาวขุ่น เรียกว่าน้ำขาว

(3) อุ (อีสานเรียกว่า สาโท เช่นเดียวกับน้ำขาว) เป็นสุราหมัก ทำด้วยข้าวเหนียวกล็อง (ข้าวที่มีข้าวเปลือกปน สีเอาเปลือกออกไม่หมด) เคล้ากับแป้งเชื้อหรือแป้งข้าวหมาก พอให้เปียกใส่ภาชนะ ซึ่งมักจะเป็นไห ทิ้งไว้จนเกิดธาตุเมา เอาน้ำเติมลงไปพอสมควร ก็จะเกิดเป็นสุราชนิดหนึ่ง เวลาดื่มต้องใช้หลอดดูด เพราะจะมีข้าวเปลือกและเกล็ดลอยเกาะอยู่

สุราแช่ชุมชน หมายความว่า สุราแช่และผลิตภัณฑ์ คือ สุราแช่ชนิดสุราผลไม้ สุราแช่พื้นเมือง และผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรี⁸

สุราแช่อื่น หมายความว่า สุราที่ไม่ได้กลั่น นอกจากสุราแช่ชนิดสุราผลไม้และสุราแช่พื้นเมือง ซึ่งทำจากวัตถุดิบใดๆ ก็ตามที่เป็นผลผลิตทางการเกษตรภายในประเทศ ซึ่งหมักกับเชื้อสุราแล้วมีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรี

เชื้อสุรา หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใดๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้วสามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้⁹

3.1 ยุคที่ภาครัฐเริ่มแสวงหารายได้แต่ยังเปิดโอกาสให้ผลิตและจำหน่ายโดยเสรี (อดีต - ปี พ.ศ. 2328)

สุราถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐมาตั้งแต่อดีตกาล โดยได้ปรากฏหลักฐานว่ามีการจัดเก็บภาษีอากรจากการผลิตและจำหน่ายสุรามานตั้งแต่สมัยพระเจ้าปราสาททองแล้ว¹⁰ (ยุคต้นกรุงศรีอยุธยา พ.ศ.2178) แต่ไม่มีรายละเอียดของจำนวนและวิธีการจัดเก็บ

ในรัชสมัยของพระนารายณ์มหาราช มีหลักฐานปรากฏว่า ก่อนหน้านั้นมีการเก็บอากรสุราตามจำนวนเตาที่ตั้งต้มกลั่นสุรา เตาละ 1 บาทต่อปี เรียกว่าเตาเหล่า (TAOU - LAOU) ในขณะที่

⁸ กรมสรรพสามิต, “ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง มาตรฐานสุรา,” 20 กุมภาพันธ์ 2547.

⁹ กรมสรรพสามิต, “พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493,” มาตรา 4.

¹⁰ พิพัฒน์ โปษยานนท์, “ภาษีสรรพสามิตของไทย (อดีต - ปัจจุบัน),” สามิตสาร, 33,1 (2520): 1-26. อ้างใน พอใจ ถมยา, “บทบาทของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ : ศึกษากรณีการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ พ.ศ.2424 - 2429,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 12.

ช่วงเวลาดังกล่าวมีการเก็บอากรเพิ่มอีกเท่าตัวเป็นตะลอะ 2 บาทต่อปี ถ้าเมืองใดไม่มีเตาต้มกลั่นแต่ราษฎรต้มสุรากินเองก็เรียกเก็บจากผู้ต้มเป็นรายคน คนละ 1 บาท นอกจากนี้ยังเก็บอากรจากคนขายสุราอีกด้วย ร้านขายปลีกเสียร้านละ 1 บาท ส่วนร้านขายส่งเสียอากรตามจำนวนโอ่งใหญ่ (ไห) โอ่งละ 1 บาท¹¹

อย่างไรก็ตาม การเก็บอากรสุราโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทำได้ไม่ทั่วถึง ในสมัยอยุธยาตอนปลายจึงเริ่มเกิดระบบเจ้าภาษีนายอากรให้เอกชนประมุขสิทธิในการผูกขาดการเก็บภาษีอากรเป็นรายปีตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากเห็นว่า นอกจากรัฐจะมีรายได้เป็นอย่างดีเป็นกำไรจากการที่เอกชนจะต้องแย่งกันเสนอผลตอบแทนสูงสุดแก่รัฐเพื่อจะได้สิทธิผูกขาดแล้ว เอกชนจะเป็นฝ่ายที่ต้องแบกรับความเสี่ยงแทนรัฐอีกด้วย¹² ซึ่งในยุครัตนโกสินทร์สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก(รัชกาลที่ 1) ได้ปรากฏหลักฐานการผูกขาดอากรสุราในกฎหมายตราสามดวง¹³

3.2 ยุครื้อห้ามมิให้มีการผลิตและจำหน่ายโดยมิได้รับอนุญาตเพื่อเปิดให้มีการประมุขสิทธิ (ปี พ.ศ.2329 - 2469)

ใน พ.ศ.2329 รัฐได้ออกกฎหมายเรื่องน้ำสุรา จ.ศ.1148 ห้ามราษฎรต้มกลั่นสุราโดยมิได้รับอนุญาต มิฉะนั้นจะต้องถูกปรับสินไหม 3 ชั่ง หรือ 240 บาท (1 ชั่ง = 80 บาท) ถ้ายังละเมิดอีกปรับเพิ่มเป็น 9 ชั่ง เป็นเงินถึง 720 บาท ผู้ที่ซื้อสุราเถื่อนจะถูกปรับครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ปรับผู้ขายเป็นเงิน ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงมากในสมัยนั้น¹⁴ โดยรัฐให้เหตุผลว่าการเปิดให้มีการต้มกลั่นสุราอย่างเสรีโดยเสียเพียงแค่ค่าอากรนั้นส่งผลให้มีการต้มกลั่นและดื่มสุรากันทั่วประเทศเป็นเครื่องบั่นทอนสุขภาพของราษฎร ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่นับถือศาสนาพุทธ จึงให้มีการควบคุมการต้มกลั่นและการดื่มสุรา ซึ่งนอกจากจะเป็นการป้องกันและบรรเทาสุขภาพอนามัยของราษฎรแล้ว ยังเป็นรายได้เข้าสู่ท้องพระคลังทางหนึ่งด้วย

¹¹ เสน่ห์ โทธิปฐุม, คำอธิบายกฎหมายสรรพสามิต, (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2500), หน้า 2.

¹² ไพศาลวิสาโร, พระ, ประวัติศาสตร์การบริโภคสุราในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสาธาณสุขไทย, 2537), หน้า 29.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁴ เสน่ห์ โทธิปฐุม, คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, หน้า 13-14.

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้สร้างโรงต้มกลั่นสุราขึ้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ตำบลบางยี่ขัน ธนบุรี ซึ่งถือเป็นโรงงานสุราแห่งแรกของรัฐบาล ให้คนจีนผูกขาดการต้มกลั่นสุรา ส่งเงินเข้าหลวงจำนวนหนึ่งตามที่ได้ตกลง โดยในระยะแรกมีการต้มกลั่นสุราขาว ทำจากข้าวเหนียวหมักกับน้ำตาลแล้วนำไปกลั่น สุราที่ออกจากโรงต้มกลั่นนี้ถูกเรียกว่า “เหล้าโรง” หรือที่เรียกว่า เหล้า 28 คีรี นับมาจนปัจจุบัน ต่อมา โรงงานสุราบางยี่ขันได้ผลิตสุราเข้ายาจีน ที่เรียกว่า “สุราผสม” ซึ่งมีตัวยารักษาโรค เช่น แก้วเมื่อย แก้วขบ และแก้วยัดต่างๆ ผสมอยู่ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังได้จัดตั้งโรงเหล้าขึ้นตามหัวเมืองอีกหลายแห่ง แต่ละโรงจะมีผู้ประมุขสิทธิได้เป็นนายอากรผูกขาดการผลิตและจำหน่ายแลกกับการส่งเงินเข้าแผ่นดินจำนวนหนึ่ง ซึ่งเมื่อสิ้นรัชกาลที่ 1 ปรากฏว่ามีนายอากรสุราในกรุงเทพมหานคร 1 ราย ส่วนตามหัวเมืองต่างๆ มี 20 ราย¹⁵ แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับราษฎรอันเนื่องมาจากการคุมปริมาณสุรา คือ สุราโรงมีราคาแพงและราษฎรไม่อาจซื้อหาได้โดยง่าย ราษฎรบางส่วนจึงแอบผลิตเพื่อให้บริการบริโภคในครัวเรือน ในขณะที่บางส่วนก็ลักลอบผลิตเพื่อการจำหน่ายด้วย

วิธีการประมุขสิทธิผูกขาดจะกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะประมูลต้องยื่นข้อเสนอต่อเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ โดยระบุจำนวนเงินที่จะส่งแก่กรมพระคลัง และพระบรมวงศานุวงศ์บางท่าน และต้องกำหนดรายละเอียดด้วยว่าจะชำระกี่งวด ชำระเมื่อใด ซึ่งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีข้อกำหนดเพิ่มเติมว่าการประมุขสิทธิผูกขาดต้องมีหนังสือค้ำประกันจากนายประกันที่พระเจ้าแผ่นดินทรงรู้จัก หลังจากนั้น กรมพระคลังจะนำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ โดยการตัดสินขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์¹⁶ ข้อมูลจากเอกสารการประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 ระบุว่า การตัดสินจะยึดหลักที่ว่าผู้ประมูลในจำนวนเงินที่สูงและมีนายประกันรับรองที่เชื่อถือได้จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายอากรสุรา โดยจะต้องมีความสามารถในการจัดคนเก็บภาษีอากรให้ได้อย่างทั่วถึง มิฉะนั้นจะถูกเรียกสิทธิคืน¹⁷

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

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹⁷ เอกสารการประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, 2: 180-181, อ้างใน พอใจ ถมยา, “บทบาทของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ : ศึกษากรณีการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ.ศ. 2424-2429,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) หน้า 13.

พระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องระบุไว้อย่างชัดเจนว่าในปี พ.ศ.2299 ผู้รับทำอากรใดๆ ก็ตาม ต้องเสนอการประมูล และผู้ที่จะชนะก็คือ ผู้ที่เสนอเงินประมูลสูงสุด จำนวนเงินเข้าแผ่นดินจึงเป็น เครื่องชี้ขาดผลการประมูลมาตั้งแต่สมัยนั้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และพฤติกรรมการช่วงชิงสิทธิการ เป็นนายอากรโดยแย่งกันเสนอราคาให้สูงที่สุดก็มีมาโดยตลอด โดยผู้ที่ได้รับสิทธิมักจะแสวงหา กำไรได้มากกว่าจำนวนเงินขั้นต่ำที่ต้องส่งรัฐ อีกทั้งยังมีโอกาสได้รับแต่งตั้งเป็นขุนนางมีราชทิน นามเป็นเกียรติแก่วงศ์ตระกูลอีกด้วย¹⁸ สอดคล้องกับผลการศึกษาศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์ ในเรื่อง "เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ" ซึ่งพบว่า การเก็บภาษีโดยใช้ระบบ เจ้าภาษีนายอากรเป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐ ราชสำนักจัดแบ่งหรือเปิดประมูลสิทธิการ เก็บภาษีสินค้าแต่ละชนิดในแต่ละพื้นที่ให้แก่เจ้าภาษีนายอากร เจ้าภาษีนายอากรได้ผลประโยชน์ จากการเก็บภาษีมากกว่าจำนวนที่ตกลงกับทางการ ดังนั้น พวกเขาจึงใส่ใจส่งเสริมการผลิตสินค้าที่ ถูกเก็บภาษี เจ้าภาษีนายอากรหลายคนเป็นพ่อค้าสินค้าเหล่านั้นด้วย¹⁹

อย่างไรก็ตาม ไซว่าผู้ที่เสนอเงินประมูลสูงสุดจะเป็นผู้ชนะการประมูลเสมอไป ทั้งนี้เป็น ที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลายเป็นต้นมาจนถึงยุคกรุงรัตน โกสินทร์ พ่อค้าที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าขุนมูลนาย หรือ มีเส้นสายในราชสำนักมักจะได้รับสิทธิพิเศษผูกขาดทางการค้า เห็นได้จากหลักฐานใบประมูลต่างๆ ซึ่งจะต้องระบุเงินปันส่วนของกลางและของเจ้านายไว้อย่าง ชัดเจน โดยเจ้านายแต่ละพระองค์ที่เกี่ยวข้องก็จะให้ความสนับสนุนผู้ยื่นประมูลเท่าที่พระบารมีจะ บันดาลให้ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2352 ผู้ที่ชนะการประมูลผูกขาดโรงเหล้าบางยี่ขัน ได้เสนอ เงินจำนวน 1,000 ชั่ง นำส่งปีละ 4 งวด โดยเข้าพระคลังมหาสมบัติ 850 ชั่ง กรมพระราชวังบวร 110 ชั่ง กรมหลวงเสนารักษ์ 30 ชั่ง กรมหลวงพิทักษ์มนตรี 10 ชั่ง²⁰

สำหรับนายอากรสุราที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วจะมีสิทธิในการดัมกลั่นและจำหน่ายสุราเพียง ผู้เดียวในเขตท้องที่ที่ตนยื่นประมูล ส่วนผู้ต้องการจำหน่ายสุราอื่นในเขตนั้นต้องตกลงรับช่วงกับ นายอากรสุราก่อน สิทธิของนายอากรเช่นนี้ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีโดยผู้ว่าราชการเมือง และกรมการเมืองซึ่งจะประกาศให้ราษฎรในเขตท้องที่นั้นๆ ทราบ นอกจากนี้ นายอากรสุรายังมี สิทธิในการแต่งตั้งพรรคพวกของตนเองออกตรวจตราและจับกุมผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสุราเถื่อนได้

¹⁸ ภาวดี ทองอุไทย, "รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม," หน้า 4.

¹⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539), หน้า 163.

²⁰ ภาวดี ทองอุไทย, "รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม," หน้า 4.

อีกด้วย โดยกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมตรวจค้นจับกุมด้วย²¹ เหตุผลอย่างหนึ่งที่รัฐกำหนดให้การตรวจตราผู้ผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนของนายอากรจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมด้วยทุกครั้ง สืบเนื่องมาจากปัญหานายอากรสุราและพรรคพวกมักจะใช้อำนาจในการจับกุมผู้ผลิตสุราเถื่อนเกินขอบเขต²²

นายอากรสุราส่วนใหญ่จะเป็นคนจีนเกือบทั้งหมด แม้จะมีขุนนางไทยบางคนสามารถประมูลผูกขาดอากรสุราได้ แต่ในทางปฏิบัติก็มอบหมายให้คนจีนเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรอีกต่อหนึ่ง²³ โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้พวกเขาเหล่านี้มีอำนาจในการปราบปรามเพื่อช่วยในการเก็บภาษี ทั้งยังพระราชทานบรรดาศักดิ์และตำแหน่งทางการบริหารเพื่อให้อำนาจและผูกพันพวกเขาเข้ากับราชสำนัก²⁴

ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากนายอากรผูกขาดสุราจะมีโอกาสแสวงหากำไรได้มากกว่าการแข่งขันตามปกติแล้วก็ตาม ยังพยายามหาทางหลีกเลี่ยงการชำระเงินตามยอดที่ประมูลไว้อยู่เสมอ กล่าวคือ ตอนประมูลจะเสนอผลตอบแทนให้รัฐเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่ารายอื่นเพื่อแย่งสิทธิมาเป็นของตน จากนั้นก็จะทำเรื่องขอส่งเงินต่ำกว่าที่เคยประมูลไว้ หรือ ขอคิดค้างไว้ก่อน โดยอ้างว่าขาดทุน เก็บอากรไม่ได้ อันเนื่องมาจากพืชผลไม่อุดมสมบูรณ์ ราษฎรไม่มีเงินซื้อเหล้า แม้ว่าบางครั้งจะเกิดจากการนำเงินที่เก็บมาได้ไปทำประโยชน์ส่วนตัว เช่น นำไปลงทุนค้าขายในธุรกิจอื่น ในขณะที่รัฐบาลเอง ก็ไม่กล้าทวงหนี้จากผู้ผูกขาดสุราเช่นเดียวกัน เพราะเกรงว่าบริษัทจะล้มละลาย อันจะส่งผลให้สถาบันการเงินพลอยเดือดร้อนไปด้วยจึงยอมผ่อนผันตามที่ผู้ได้สิทธินั้นร้องเรียนมา²⁵

ในสมัยรัชกาลที่ 2 (พ.ศ.2352 – 2367) อากรสุรายังเป็นรายได้สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐรองจากค่าแรงแทนการรับราชการและอากรค่านา ซึ่งปรากฏในบันทึกของจอห์น ฟอร์ด (John

²¹ พอใจ ถมยา, “บทบาทของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ : ศึกษากรณีการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ พ.ศ.2424-2429,” หน้า 13.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

²³ ราไพ อุดมไพจิตรกุล, “การแสวงหารายได้ของแผ่นดินภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2398-2458,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2526), หน้า 21.

²⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเก่า, หน้า 163.

²⁵ ภาวดี ทองอุไทย, “รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม,” หน้า 6.

Crawford) ว่ามีจำนวนถึง 264,000 บาท หรือคิดเป็นจำนวนร้อยละ 12.81 ของรายได้ส่วนรวมทั้งหมดของประเทศ และต่อมาสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ.2367 - 2394) จำนวนเงินอากรสุรารุงเทพฯ และหัวเมือง เฉลี่ยประมาณปีละ 287,938 บาท ยิ่งไปกว่านั้นในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ.2394 – 2411) ตามจดหมายเหตุของสังฆราชปาลเลอกัวซ์ (Pallegoix) ระบุไว้ว่า รายได้จากอากรสุรานั้นมีจำนวนถึง 500,000 บาท²⁶ อากรสุรามีความสำคัญต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลไทยในขณะนั้น โดยจะนำมาใช้จ่ายเป็นเบี้ยหวัดพระบรมวงศ์ ข้าราชการ และขุนนางต่างๆ รวมทั้งการใช้จ่ายในกิจการกองทัพ

ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ.2429 ก็ได้มีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีสุราใหม่ โดยยกเลิกการจัดเก็บภาษีสุราแบบเดิมที่จัดให้นายอากรรับผูกขาดไปตั้งโรงต้มกลั่นสุราออกจำหน่ายในตำบลต่างๆ และนำเงินอากรสุราส่งต่อกระทรวงพระคลังฯ ตามจำนวนเงินที่ผูกขาดไป ส่วนสุราที่นำเข้ามาจากต่างประเทศก็เรียกเก็บภาษีขาเข้าเป็นภาษีย้อยชัก 3 และนำออกซื้อขายได้ทั่วไปอย่างสิ้นค้าธรรมดาจึงขายได้ราคาถูก สุราโรงของนายอากรจึงปรับราคาตาม ส่งผลให้จำนวนเงินผลประโยชน์อากรสุราลดน้อยลง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงขอเปลี่ยนแปลงสัญญากับต่างประเทศ โดยเปลี่ยนจากอัตราร้อยละ 3 มาเก็บตามจำนวนแอลกอฮอล์ในสุรา คือ สุราที่มีจำนวนแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 50 ดีกรีลงมา เรียกเก็บภาษีทะเละ 8 บาท 38 สตางค์ สุราที่มีจำนวนแอลกอฮอล์สูงขึ้นเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นตามสัดส่วน โดยมีการตราพระราชบัญญัติภาษีอากรชั้นใน จ.ศ.1248 (พ.ศ.2429) เพื่อใช้บังคับการจัดเก็บภาษีสุราที่ต้มกลั่นทั้งในและนำเข้าจากต่างประเทศให้เป็นอัตราเดียวกัน พร้อมทั้งยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องน้ำสุรา จ.ศ.1148 ที่ออกในสมัยรัชกาลที่ 1 อีกด้วย²⁷

ปี พ.ศ. 2432 รัฐกำหนดให้กรมศุลกากรเป็นผู้จัดเก็บภาษีสุราที่นำเข้าจากต่างประเทศแทนนายอากรสุรา โดยยังคงให้นายอากรสุราเป็นผู้จัดเก็บภาษีสุราในประเทศอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม เงินภาษีสุราต่างประเทศที่กรมศุลกากรเก็บได้ก็โอนไปให้นายอากรสุราอยู่ดี ทั้งนี้ นายอากรสุราจะส่งคนไปกำกับการตรวจเก็บภาษีสุราต่างประเทศที่กรมศุลกากร จนกระทั่งถึง พ.ศ.2444 กระทรวงพระคลังฯ จึงเปลี่ยนให้นายอากรรับผูกขาดแต่สุรภายในประเทศเพียงอย่างเดียว ส่วนภาษีสุราต่างประเทศให้กรมศุลกากรเป็นผู้จัดเก็บและนำส่งเป็นรายได้ของรัฐโดยตรง ต่อมาในปี พ.ศ. 2450 กระทรวงพระคลังฯ ได้ทดลองให้เจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีแทนนายอากรในบางมณฑล ปรากฏว่าได้ผลดี ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2452 รัฐจึงเริ่มจัดตั้งกรมสุรา(กรมสรรพสามิตในปัจจุบัน)ขึ้นเพื่อ

²⁶ พอใจ ถมยา, “บทบาทของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ : ศึกษากรณีการเจรจาตกลงในหนังสือสัญญาเกี่ยวกับสุรากับนานาประเทศ พ.ศ.2424–2429,” หน้า 8–9.

²⁷ เสน่ห์ โพธิ์ปฐม, คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, หน้า 19-20.

เก็บภาษีสุราทั่วประเทศพร้อมทั้งกำหนดให้นายอากรสุราผูกขาดเดิมเป็นเพียงผู้ดื่มกลั่นสุรา โดยรัฐจะส่งเจ้าพนักงานไปควบคุมและตรวจเก็บภาษีสุราที่จำหน่ายออกจากโรงงานทั่วประเทศ²⁸

วิธีการจัดเก็บภาษีสุราในช่วงดังกล่าว แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) การเสียภาษีประเภทรายเท (1 เท = 20 ลิตร) โดยเก็บตามจำนวนสุราและปริมาณแรงแอลกอฮอล์
- (2) การเสียภาษีประเภทเหมาเตา สำหรับผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานสุราที่อยู่ในเขตท้องที่ที่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก ซึ่งจะทำประเภทรายเทไม่ได้ ให้เหมาเป็นรายปี
- (3) การเสียภาษีประเภทรายคร้วเรือน สำหรับราษฎรผู้ได้รับใบอนุญาตที่อยู่ในถิ่นทุรกันดาร

3.3 ยุคผูกขาดการผลิตและจำหน่ายโดยรัฐ (ปี พ.ศ.2470 - 2492)

ปี พ.ศ. 2470 รัฐได้เปลี่ยนนโยบายและการบริหารสุรา จากที่เคยให้นายอากรผูกขาดเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายสุรา มากำหนดให้รัฐเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายสุราเสียเองภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง

นโยบายและการบริหารงานสุราของรัฐในยุคนี้สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ²⁹

ประเภทที่ 1 โรงงานสุราที่กรมสรรพสามิตดำเนินการต้มกลั่นสุราเอง ซึ่งในยุคนี้มีอยู่แห่งเดียว คือ โรงงานสุราบางยี่ขัน ต่อมาในปี พ.ศ.2483 กรมสรรพสามิตได้สร้างโรงงานสุราขึ้นอีก 2 แห่ง คือ ที่จังหวัดอยุธยา และจังหวัดสงขลา

การจำหน่ายสุราของกรมสรรพสามิตก่อนปี พ.ศ.2484 จะมอบหมายให้มีผู้รับไปจำหน่ายแทน เรียกว่า “ผู้ขายส่งสุรา” ซึ่งกรมสรรพสามิตได้พิจารณาคัดเลือกโดยวิธีการประมูลเป็นผู้รับจำหน่ายสุราตามจำนวนและราคาที่กรมสรรพสามิตได้กำหนดไว้ การขายส่งสุรามีกำหนดสัญญาเป็นรายปี ผู้ใดมีสิทธิการจำหน่ายสุราและปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขจะได้รับอนุมัติให้ทำการขายส่งต่อไปอีกโดยไม่ต้องประมูล การขายส่งสุราในจังหวัดหนึ่งๆ ได้จัดแบ่งเขตท้องที่ให้ผู้ขายส่งจำหน่ายได้เป็นเขตๆ โดยมีให้จำหน่ายเหลื่อมล้ำเขตซึ่งกันและกัน ผู้ขายส่งต้องซื้อสุราจากโรงงาน

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

²⁹ เสน่ห์ โพธิ์ปฐม, คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, หน้า 52-59.

สุรามาสำรองไว้จำหน่ายในร้านของตนให้เพียงพออยู่เสมอ การขายปลีกให้ผู้ขายส่งเป็นผู้จัดตั้งในท้องที่ของตนตามที่ทางการกำหนดเพื่อให้มีสุรขายอย่างแพร่หลาย

โรงงานสุราบางยี่ขันเมื่อครั้งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของนายอากรสุราจะมีการผลิตเฉพาะสุราขาว 28 ดีกรีเพียงชนิดเดียว แต่เมื่อรัฐบาลเข้ามาดำเนินกิจการเองในปี พ.ศ.2470 รัฐบาลเห็นว่าประชาชนผู้บริโภคเริ่มหันมาให้ความนิยมสุราที่มีสีและรสต่างๆ มากขึ้น จึงให้เจ้าหน้าที่ค้นคว้าทดลองปรุงสุราให้มีรสชาติต่างๆ ทำนองเดียวกับสุราดองยาสมุนไพร เรียกว่า สุราปรุงพิเศษ โดยในปี พ.ศ.2484 ได้ผลิตสุราที่มีชื่อว่า **“แม่โจง”** ออกมา โดยมีนายจูล กาญจนลักษณ์ เป็นผู้ปรุง ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก³⁰ (ต่อมานายจูลเป็นผู้ปรุงสุราให้กับคู่แข่งของแม่โจง ได้แก่ สุรายี่ห้อ “แสงโสม” และสุราตระกูล “หงส์”)

ประเภทที่ 2 โรงสุราประเภทเสียภาษีรายเท ได้แก่ โรงต้มกลั่นสุราที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นในต่างจังหวัดที่เป็นศูนย์กลาง จะมีผู้รับเหมาไปจัดการทำสุราขึ้นตามราคาที่ตกลงกัน แล้วส่งออกไปจำหน่ายภายในเขตท้องที่ที่กำหนดให้ เก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ โดยคิดตามจำนวนเทของสุราที่ส่งออกจำหน่าย กรมสรรพสามิตเป็นผู้กำหนดราคาขายให้แก่ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก และผู้บริโภค ซึ่งมีโรงงานสุราประเภทนี้อยู่ 11 จังหวัด กำหนดสัญญาให้รับทำการต้มกลั่นสุราได้เป็นเวลา 1 หรือ 2 ปี แล้วแต่กรณี ต่อมาใน พ.ศ.2484 รัฐบาลได้เข้ามาถือหุ้นในบริษัทจังหวัดและมอบหมายให้บริษัทนั้นๆ รับทำ พร้อมทั้งมีการขยายกำหนดอายุสัญญาเป็น 5 ปี โดยไม่ต้องมีการประมูลแต่ต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมพิเศษให้รัฐบาล นอกจากนี้ ในปีดังกล่าวรัฐบาลยังได้เพิ่มโรงงานสุราตามจังหวัดต่างๆ รวมกับโรงงานสุราที่มีอยู่เดิมเป็น 19 โรงงาน โดยโรงงานสุราแต่ละแห่งมักจะตั้งอยู่ในเขตชุมชน และมีการคมนาคมสะดวก

ประเภทที่ 3 การอนุญาตต้มกลั่นสุราแบบเสียภาษีเหมาเตา การต้มกลั่นสุราประเภทนี้มีได้คำนวณภาษีสุราเป็นรายเท แต่ให้ผู้ต้มกลั่นสุราเสียภาษีรวมเป็นเงินก้อนจำนวนหนึ่ง ซึ่งปกติจะพิจารณาจากการประมูลแข่งขัน โรงงานสุราเหมาเตาส่วนมากจะเป็นโรงงานสุราเล็กๆ และอนุญาตให้เฉพาะบางท้องที่ที่ค่อนข้างกันดาร ไม่สะดวกในการขนส่ง

ประเภทที่ 4 การอนุญาตต้มกลั่นสุรารายครัวเรือน ในท้องที่ที่กันดารมากหรือเป็นเขตชายแดน รัฐบาลจะอนุญาตให้ทำสุราขึ้นบริโภคภายในครัวเรือนได้ โดยเสียค่าธรรมเนียมเป็นรายปีเพียงเล็กน้อย

³⁰ ภาวดี ทองอุไทย, “รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม,” หน้า 7.

3.4 ยุคสัมปทานผูกขาดโดยกลุ่มทุน (ปี พ.ศ.2493 - 2542)

แบ่งพิจารณาเป็นช่วงต่างๆ ดังนี้

3.4.1) ช่วงปี พ.ศ. 2493 - 2502

ต้นปี พ.ศ.2493 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 โดยมีสาระสำคัญ คือ ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือ มีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี (ม.5) เพื่อให้ประชาชนหันไปบริโภคสุราจากโรงงานโดยตรง และกลายเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งในเรื่องการผลิตและจำหน่ายสุราในสมัยต่อมา อีกทั้งยังกลายเป็นปมปัญหาที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย โดยก่อนที่รัฐจะออกพระราชบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ

ในปี พ.ศ.2485 รัฐได้ออกกิจการสุราของกรมสรรพสามิตให้ไปสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โดยเริ่มต้นโอน 3 โรงงาน คือ โรงงานสุราบางยี่ขัน โรงงานสุราอยุธยา และโรงงานสุราสงขลา จนกระทั่งถึง ปี พ.ศ.2490 โรงงานสุราของกรมสรรพสามิตทั้งหมดจึงถูกโอนไปอยู่กรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีคณะกรรมการอำนวยการโรงงานสุราทำหน้าที่บริหาร³¹

หลังจากที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้รับโอนโรงงานสุราจากกรมสรรพสามิตแล้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2491-2498 กระทรวงอุตสาหกรรมก็กำหนดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการโดยวิธีการเปิดประมูลเงินค่าธรรมเนียมพิเศษ โดยกำหนดอายุสัญญาสำหรับรับทำการต้มกลั่นและขายส่งสุราไว้ 2 ปี 5 ปี หรือ 7 ปี ส่วนการรับขายส่งสุรา กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนดอายุสัญญาไว้งวดละ 2 ปี อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการดังกล่าวก็เกิดปัญหา คือ ผู้ต้มกลั่นและขายส่งสุราหลายรายไม่สามารถชำระเงินค่าภาษีสุราและเงินค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่ตนได้ประมูลไว้ได้ แม้ว่ากระทรวงอุตสาหกรรมจะได้สั่งยกเลิกและเปิดทำการประมูลใหม่ แต่ผลปรากฏว่า เงินค่าธรรมเนียมพิเศษที่ได้รับจริงยังต่ำกว่าเดิมเป็นจำนวนถึง 64,000,423 บาท ในช่วงปี พ.ศ.2502 ซึ่งเป็นยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501 – 2506) จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้โอนการบริหารงานสุราจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิต

³¹ เสน่ห์ โปธิปฐม, คำอธิบายกฎหมายสรรพสามิต, หน้า 22-23.

กระทรวงการคลังตามเดิม ยกเว้น โรงงานสุราบางยี่ขัน ซึ่งยังอยู่ในความควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ให้สิทธิแก่บริษัทสุรามหาคุณ จำกัด เข้าโรงงานทำการผลิตสุราเป็นเวลา 10 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2503 ถึง วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2512 ทำการต้มกลั่นสุราขาว – ผสม จำหน่ายในเขตกรุงเทพฯ นนทบุรี สมุทรปราการ และปทุมธานี และทำการผลิตสุราปรุงพิเศษ ได้แก่ สุร่ายี่ห้อ "แม่โจง" "กวางทอง" ฯลฯ ขายได้ทั่วราชอาณาจักร³²

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสุรา โดย ภาวดี ทองอุไทย ได้อธิบายเหตุผลที่ โรงงานสุราบางยี่ขันไม่ถูกโอนไปด้วยนั้น เป็นเพราะเอกชนผู้ได้รับสิทธิในการเช่า ซึ่งได้แก่นายสหัส มหาคุณ พ่อค้าเชื้อสายจีน มีความสนิทสนมกับจอมพลสฤษดิ์ จนได้รับสิทธิในการเช่า โรงงานสุราบางยี่ขันพร้อมสิทธิในการผลิตสุรา"แม่โจง" โดยจ่ายค่าตอบแทนให้รัฐเพียงปีละ 41 ล้านบาท อายุสัญญา 10 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2503 – 31 ธันวาคม พ.ศ.2512 โดยไม่ต้องแบ่งผลประโยชน์อื่นใดให้รัฐอีกเลย อย่างไรก็ตาม ในระหว่างนั้นผู้กุมอำนาจทางการเมือง ทั้งทหาร ตำรวจ ข้าราชการ และนักการเมือง ต่างได้รับสิ่งตอบแทนจากนายสหัส มหาคุณ กันอย่างถ้วนหน้า โดยเฉพาะการได้รับตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารของบริษัทยูนิคอร์นด้วยเหตุนี้ เมื่ออายุสัญญาของบริษัทหมดลงในปี พ.ศ. 2512 นายสหัสจึงได้รับการต่อสัญญาออกไปอีก 10 ปี โดยไม่ต้องมีการประมูลแข่งกับคู่แข่งอื่น เพียงแค่เพิ่มค่าเช่าเป็นปีละ 55 ล้านบาท รวมทั้งให้ส่วนแบ่งผลกำไรกับรัฐอีกร้อยละ 25 รวมทั้งสิ้นประมาณปีละ 85 ล้านบาท³³

3.4.2) ช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2507³⁴

หลังจากที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้โอนการบริหารงานสุราจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังตามเดิมแล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการสุราใหม่ โดยโรงงานสุราที่รัฐดำเนินการต้มกลั่นได้เปลี่ยนให้เอกชนดำเนินการแทน ในขณะที่โรงงานสุรา 13 โรงงานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเคยต้มกลั่นสุรา กรมสรรพสามิตได้ให้เอกชนประมูลรับทำการต้มกลั่นและจำหน่าย จำนวน 9 โรงงาน รวมกับโรงงานสุราที่อนุญาตให้เอกชนรับทำการต้มกลั่นและขายส่ง

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-26.

³³ ภาวดี ทองอุไทย, "รัฐกับเหล้า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม," หน้า 8 -10.

³⁴ เสน่ห์ โพธิ์ปฐม, คำอธิบายกฎหมายสรรพสามิต, หน้า 26-27.

อยู่เดิมอีก 23 โรงงาน รวมโรงงานสุราที่ให้เอกชนดำเนินการทั้งสิ้น 32 โรงงาน นอกจากนี้ กรมสรรพสามิตยังได้เปลี่ยนวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำเนินการต้มกลั่นและขายส่งสุราจากที่เคยใช้วิธีการประมูลเงินค่าธรรมเนียมพิเศษมาประมูลจำนวนน้ำสุราขั้นต่ำเพื่อเสียภาษี(โคเวต้า)แทนจำนวนน้ำสุราที่ประมูลให้ถือเป็นจำนวนที่กำหนดเป็นสัญญาให้ผู้ประมูลได้จะต้องเสียภาษี ถ้าเดือนใดผลิตสุราและเสียภาษีต่ำกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ จะต้องเสียค่าปรับเท่ากับจำนวนภาษีจนครบ โดยกำหนดเขตการจำหน่ายและอายุสัญญาไว้ 5 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 – 2507³⁵

ผลจากการปรับปรุงการบริหารงานสุราด้วยวิธีการข้างต้น ปรากฏว่าในระยะ 5 ปีแรก คือ ปี พ.ศ.2503–2507 รัฐได้รับเงินค่าภาษีจากการปรับปรุงการบริหารใหม่เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 188,822,275 บาท จากเดิมที่ได้รับเงินค่าธรรมเนียมพิเศษเพียงปีละ 88,553,692 บาท เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 113.7³⁶

นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำเนินการแล้ว ในปี พ.ศ.2506 กรมสรรพสามิตยังได้จัดตั้งองค์การสุราดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ ชื่อว่า “องค์การสุรา กรมสรรพสามิต” โดยยุบโรงงานสุราจังหวัดลพบุรี สระบุรี ชัยนาท และนครราชสีมาเป็นที่พักสุรา และรับน้ำสุราจากโรงงานสุราจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อทำการปรุงแต่งสุราตามวิธีการของตน ออกขายในเขตของโรงงานสุรานั้นๆ เขตการจำหน่ายสุราขาวและสุราผสมขององค์การสุรามีสี่ 8 จังหวัด คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สระบุรี นครราชสีมา ลพบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท และอุทัยธานี ให้เอกชนเป็นผู้ขายส่งโดยวิธีการประมูลจำนวนสุราเพื่อเสียภาษี (โคเวต้า) มีอายุสัญญาการขายส่ง 5 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2508 – 2512³⁷

3.4.3) ช่วงปี พ.ศ. 2508 – 2517³⁸

ในช่วงปี พ.ศ.2508–2517 กรมสรรพสามิตได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารจัดการสุราใหม่ สรุปได้ดังนี้

³⁵ เสน่ห์ โทธิปฐุม, คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, หน้า 70.

³⁶ บุญชัย พิทักษ์ดำรงกิจ, “ปริมาณของสุราขาว-ผสมในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2512–2521,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 57.

³⁷ เสน่ห์ โทธิปฐุม, คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, หน้า 72.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-79.

1) นโยบายก่อสร้างโรงงานสุราแห่งใหม่

สัญญาของการทำและขายส่งสุราของโรงงานสุรากรมสรรพสามิตได้สิ้นสุดลงเมื่อปี พ.ศ.2507 ประกอบกับกรมสรรพสามิตมีนโยบายที่จะจัดสร้างโรงงานสุราขึ้นใหม่ทั่วประเทศ เนื่องจากโรงงานสุราที่มีอยู่เดิมเกิดความชำรุดทรุดโทรมไม่ถูกสุขลักษณะ เครื่องมือและอุปกรณ์การต้มกลั่นก็ล้าสมัย ในขณะที่สถานที่ตั้งของโรงงานสุราก็คับแคบและตั้งอยู่ในย่านชุมชน มักมีเสียงและกลิ่นเหม็นรบกวนก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน กรมสรรพสามิตจึงได้เสนอให้เอกชนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการต้มกลั่นสุรารายเดิม(ตามสัญญาปี พ.ศ.2503-2507) เป็นผู้ลงทุนทำการก่อสร้างโรงงานสุราตามแบบแปลนแผนผังในวงเงินที่กองการสุรากำหนด โดยแลกกับการเป็นผู้มีสิทธิต้มกลั่นสุราในโรงงานนั้นๆ ต่อไปอีก 10 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508- 2517

2) กำหนดจำนวนสุราขั้นต่ำที่โรงงานแต่ละแห่งจะต้องเสียภาษี

หลักในการกำหนดจำนวนสุราขั้นต่ำเพื่อเสียภาษี คือ ยอดจำนวนสุราขายจริงในปี พ.ศ.2504 หรือ ปี พ.ศ. 2505 เป็นระยะที่ขายสุราได้มากที่สุดแล้วเฉลี่ยเป็นรายเดือนได้จำนวนเท่าใดให้บวกกับโควต้าตามสัญญาในปี พ.ศ. 2502 แล้วหารด้วยสอง ได้จำนวนเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนโควต้าตามสัญญาใหม่ แต่ถ้าจำนวนที่ได้ต่ำกว่าสัญญาเดิมให้ถือตามโควต้าสัญญาเดิม

นอกจากนี้ ในส่วนของผู้รับขายส่งสุรา รัฐยังได้ต่ออายุสัญญาของการทำและขายส่งสุราให้กับผู้ได้รับอนุญาตรายเดิมหลายรายด้วยกัน คือ

2.1) ต่ออายุสัญญาให้ผู้รับอนุญาตขายส่งสุราของโรงงานสุราองค์การสุรากรมสรรพสามิตออกไปอีก 10 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2513 - 2522

2.2) ต่ออายุสัญญาโรงงานสุราจังหวัดชลบุรีให้แก่บริษัทสุราตะวันออก จำกัด ออกไปอีก 10 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2514 - 2523

2.3) ต่ออายุสัญญาโรงงานสุราปรุงพิเศษ (โรงงานสุรานันทบุรี) ออกไปอีก 20 ปี ให้แก่บริษัทไทยทำ จำกัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 - 2536

2.4) กระทรวงอุตสาหกรรมได้ต่ออายุสัญญาการเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน ออกไปอีก 10 ปี ให้แก่บริษัทสุรามหาคุณ จำกัด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2513 - 2522 (โรงงานสุราบางยี่ขันเป็นโรงงานสุราเพียงแห่งเดียวที่ยังขึ้นต่อกระทรวงอุตสาหกรรม)

3.4.4) ช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2527

ในช่วงปี พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นช่วงที่สัญญาของการทำและขายส่งสุราขาว-ผสมของโรงงานสุรากรมสรรพสามิตทั้ง 31 โรงงานสิ้นสุดลง กระทรวงการคลังได้ออกคำสั่งกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2518 สรุปสาระสำคัญ คือ ³⁹

1) การทำและขายส่งสุราขาว-ผสม ที่ดำเนินการโดยโรงงานสุราขององค์การสุรากรมสรรพสามิต

กรมสรรพสามิต กำหนดให้ผู้รับอนุญาตซึ่งเป็นผู้สัญญาเกี่ยวกับกรมสรรพสามิตอยู่ในขณะนั้นเป็นผู้ทำการขายส่งสุราตามสัญญาที่ได้ทำกันไว้จนกว่าจะสิ้นอายุสัญญา ถ้าสัญญาการขายส่งสุราขาว-ผสม รายใดสิ้นสุดลงก่อนกำหนดอายุสัญญาด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม ให้กรมสรรพสามิตพิจารณาแต่งตั้งผู้ทำการขายส่งสุราขึ้นใหม่โดยวิธีการประมูล ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด และให้มีกำหนดอายุสัญญาการขายส่งสุรา ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2522 เท่านั้น ซึ่งหลังจากนั้นรัฐจะเปิดประมูลเงินค่าประโยชน์เป็นรายปีตลอดระยะเวลาสัญญาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2523 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2532 โดยเงินค่าประโยชน์ที่ผู้ประมูลเสนอให้ในครั้งแรกถือว่าเป็นค่าประโยชน์สำหรับปีแรก ส่วนปีต่อไปค่าประโยชน์ต้องเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ในอัตราร้อยละ 8 ของจำนวนค่าประโยชน์สำหรับปีแรก และค่าผลประโยชน์นี้จะลดลงเหลือร้อยละ 60 ของจำนวนเงินที่เสนอประมูลในกรณีที่ผู้ประมูลได้เป็นบริษัทมหาชน จำกัด อย่างไรก็ตาม ผู้รับอนุญาตขายส่งสุราต้องซื้อน้ำสุราจากโรงงานสุรา องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โดยคิดเป็นสุราขาวแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ตั้งแต่ว่าปี พ.ศ. 2524 ⁴⁰

2) การทำและขายส่งสุราขาว-ผสม ที่ดำเนินการโดยเอกชน

2.1) การทำและขายส่งสุราขาว-ผสม ในเขตการทำและขายส่งสุราโรงงานสุรา กรมสรรพสามิต จังหวัดชลบุรี ให้บริษัทสุราตะวันออก จำกัด เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายส่งสุราขาว-ผสม ในขณะที่โรงงานสุรากรมสรรพสามิต จังหวัดกำแพงเพชร ให้

³⁹ เสน่ห์ โปธิปฐม, คำอธิบายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493, หน้า 81-92.

⁴⁰ กระทรวงการคลัง, “คำสั่งที่ 10101/2522 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูล เพื่อแต่งตั้งผู้รับทำการทำและขายส่งสุราขาว-ผสมและผู้รับทำการขายส่งสุราขาว-ผสม,” 29 มีนาคม 2522.

บริษัทเศรษฐกิจ จำกัด เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายส่งสุรารขาว-ผสมตามสัญญาที่ได้กระทำไว้กับกรมสรรพสามิต จนกว่าจะสิ้นอายุสัญญา

2.2) ผู้รับอนุญาตทำและขายส่งสุราร กรมสรรพสามิต 31 แห่ง ต้องเข้าทำการประมุลตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ ประมุลค่าธรรมเนียมเป็นรายเทศตามจำนวนสุรารที่ขนออกจากโรงงาน โดยใช้ปริมาณน้ำสุรารที่เสียภาษีจริงในปี พ.ศ.2516 เป็นเกณฑ์กำหนดโควต้าในปี พ.ศ.2518 แล้วให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2519 (เหตุที่ให้เพิ่มร้อยละ 10 สำหรับปี พ.ศ.2519 เพราะโควต้าในปี พ.ศ.2518 ที่กำหนดไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง กล่าวคือได้นำเอาปริมาณที่เสียภาษีในปี พ.ศ. 2516 เป็นโควต้าในปี พ.ศ. 2518) หลังจากนั้นให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ทุกปีตามอัตราเพิ่มของประชากรในประเทศ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประมุลให้ผู้เข้าประมุลต้องวางเงินค้ำประกันของ เงินประกันตามสัญญาและค่านูรณะโรงงานสุรารอีกด้วย⁴¹

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการประมุลตามหลักเกณฑ์ข้างต้นในครั้งแรกพบว่า ผู้เข้าประมุลบางรายเสนอค่าธรรมเนียมพิเศษในอัตราสูงผิดปกติ กล่าวคือ สูงกว่าราคาสุรารควบคุมที่กรมสรรพสามิตกำหนด ทั้งนี้ เพื่อจะได้สิทธิในการผลิตและจำหน่ายสุรารไปก่อนแล้วมาขอผ่อนผันต่อทางการในภายหลัง ก่อให้เกิดปัญหาจนกระทั่งรัฐต้องเปลี่ยนแปลงการบริหารงานสุรารในเวลาต่อมา⁴²

3) การทำและขายส่งสุรารปรุงพิเศษที่ดำเนินการโดยโรงงานสุราร องค์การสุราร กรมสรรพสามิต

3.1) ให้โรงงานสุราร องค์การสุราร กรมสรรพสามิตทำสุรารปรุงพิเศษขายได้ทั่วประเทศ

3.2) การตั้งผู้ทำการขายส่งสุรารปรุงพิเศษของโรงงานสุราร องค์การสุราร กรมสรรพสามิต ให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสม

4) การทำและขายส่งสุรารปรุงพิเศษที่ดำเนินการโดยเอกชน

⁴¹ กระทรวงการคลัง, “คำสั่งที่ 32838/2517 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมุลผู้รับทำการและขายส่งสุรารขาว – ผสม ประเภทเสียภาษีรายเทศ,” 22 พฤศจิกายน 2517.

⁴² บุญชัย พิทักษ์ดำรงกิจ, “ดีมานด์ของสุรารขาว-ผสมในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2512–2521,” หน้า 63.

4.1) การทำและขายส่งสุราปรุงพิเศษของบริษัทสุราไทยทำ จำกัด ให้ปฏิบัติตามสัญญาและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้แล้ว

4.2) ให้บริษัทสุราไทยทำ จำกัด ขายสุราปรุงพิเศษในเขตกรุงเทพมหานครได้โดยไม่จำกัดจำนวน

5) สุราผลไม้ หรือสุราแช่อื่นๆ ต้องเป็นไปตามคำสั่งของกระทรวงการคลัง

ในปี พ.ศ. 2527 สามารถแบ่งกลุ่มของโรงงานสุราที่มีอยู่ในประเทศตามลักษณะของกรรมสิทธิ์การถือครองได้เป็น 3 กลุ่ม คือ⁴³

กลุ่มที่ 1 โรงงานสุราที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีอยู่เพียงโรงงานเดียว คือ โรงงานสุราบางยี่ขัน ผู้ผลิตสุรายี่ห้อ "แม่โขง" และ "กวางทอง" ซึ่งบริษัทสุรามหาชนประมูลได้ในปี พ.ศ. 2522

กลุ่มที่ 2 โรงงานสุราของกรมสรรพสามิต โดยโรงงานแต่ละแห่งจะมีเขตการจำหน่ายของตนเอง และผลิตเฉพาะสุราขายเท่านั้น เขตการจำหน่าย 2 เขตได้ประมูลไปก่อนหน้านี้แล้ว คือ เขตจังหวัดชัยนาท อุทัยธานี และเขตการจำหน่ายกำแพงเพชร ส่วนอีก 32 โรงงานจะหมดสัญญาในปี พ.ศ. 2527 มีเขตการจำหน่ายอยู่ 60 จังหวัด

กลุ่มที่ 3 โรงงานสุราของเอกชน เช่น โรงงานสุราไทยทำ โรงงานสุราแสงโสม โรงงานสุรากลองกาญจน์ และโรงงานสุราริเจนซี่ เป็นต้น

ในส่วนของโรงงานสุรากลุ่มที่ 2 นั้น กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เห็นว่า การที่สัญญารับทำและขายส่งสุราขาว-ผสม โรงงานกรมสรรพสามิต จำนวน 32 โรงงาน จะสิ้นสุดอายุสัญญาในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2527 ประกอบกับสัญญาทำและขายส่งสุราที่ทำกับกรมสรรพสามิตในขณะนั้น เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ ตลอดจนระยะเวลาของสัญญาเริ่มต้นและสิ้นสุดไม่เท่ากันทำให้การวางนโยบายบริหารงานสุราไม่เป็นไปในแนวเดียวกัน(แนวนโยบายแต่ละรัฐบาลไม่เหมือนกัน) ขณะเดียวกันโรงงานสุราทั้ง 32 โรงงานก็เก่าล้าสมัย ขาดระบบการกำจัดน้ำเสียที่ดี จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประมูลใหม่ตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 54996/2525 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2525 เรื่อง หลักเกณฑ์

⁴³ บริษัท มติชน, “แก้สัญญาสุรากับผลประ โยชน์ 200,000 ล้าน,” ม.ป.ป., หน้า 9.

วิธีการ และเงื่อนไขการประมูล แต่งตั้งผู้รับประโยชน์ในการทำและขายส่งสุราขาว-ผสม สรุปได้ดังนี้⁴⁴

(1) ยุบโรงงาน 32 โรงงานที่สัญญาจะสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2527 ให้มีการก่อสร้างโรงงานใหม่ 12 โรงงาน

(2) กำหนดอายุสัญญา เป็นเวลา 15 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2528 – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542

(3) มีเงินประกันของ เงินประกันการปฏิบัติตามสัญญา เงินบูรณะโรงงานและเงินวิจัยสุรา

(4) ประมูลพร้อมกันทั้ง 12 โรงงาน

(5) ผู้ประมูลต้องจ่ายเงินค่าผลประโยชน์เป็นรายปีตลอดอายุสัญญาสำหรับปีแรก ปีต่อไปเพิ่ม 3% แบบไม่ทบต้นของจำนวนเงินค่าผลประโยชน์ของปีแรก

(6) ผู้ประมูลมีหน้าที่ จัดหาที่ดิน ออกแบบและก่อสร้างโรงงานสุราขึ้น โดยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้น พร้อมทั้งยกกรรมสิทธิ์ให้เป็นของกรมสรรพสามิต

(7) ต้องเสียภาษีตามปริมาณสุราที่กำหนดเป็นรายเดือน คิดเป็นสุราขาว 28 คีกรี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 และเพิ่ม 3% (ไม่ทบต้น)

ต่อมา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2526 กรมสรรพสามิตได้เปิดการประมูลโรงงานสุราภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้ผลดังนี้

ผู้ที่เสนอเงินค่าผลประโยชน์ให้แก่กรมสรรพสามิตปีแรกสูงสุดทั้ง 12 โรงงาน เป็นของกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ ของนายเถลิง เหล่าจินดา และนายเจริญ ศรีสมบุญฉานนท์ (ในปี พ.ศ.2530⁴⁵ ได้เปลี่ยนนามสกุล เป็น “สิริวัฒนภักดี”) คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 5,884.24 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าคู่แข่งประมาณ 2,000 ล้านบาท เหตุผลที่กลุ่มบริษัทสุราทิพย์เสนอเงินค่าผลประโยชน์ให้แก่กรมสรรพสามิตปีแรกสูงสุดทั้ง 12 โรงด้วยจำนวนเงินดังกล่าวเป็นเพราะกลุ่มบริษัทสุราทิพย์เคยขายแพ้และต้องสูญเสียโรงงานสุราบางยี่ขันซึ่งเป็นโรงงานที่ได้รับสิทธิในการผลิตสุรายี่ห้อ “แม่โจง” และ “ควางทอง” (รายละเอียดจะนำเสนอในส่วนของโรงงานสุรา กรมโรงงานอุตสาหกรรม) ให้แก่บริษัทสุรามหาราชฎร ของนายสุเมธ เตชะไพฑูริย์ จึงพยายามประมูล

⁴⁴ เรณู รื่นกลิ่น, ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี, หน้า 5–11.

⁴⁵ สนธิ ลิ้มทองกุล, เจ้าพ่อ, (กรุงเทพฯ: โครงการหนังสือเล่มนิยตยสารผู้จัดการ, 2545), หน้า

ให้ชนะไว้ก่อนแล้วค่อยหากวิธีแก้ไขภายหลัง ด้วยเหตุนี้ เมื่อถึงกำหนดวันทำสัญญา กลุ่มบริษัท สุราทิพย์ของนายเถลิง เหล่าจินดา และพวกจึงล้มการประมูล โดยอ้างว่าไม่มีเงินจ่าย เลือกทำสัญญาเพียง 5 โรงงาน เป็นจำนวนเงิน 2,253 ล้านบาท⁴⁶ เท่านั้น ส่วนอีก 7 โรง สละสิทธิ์และยอม เสียเงินค่าประกันซอง ซองละ 15 ล้านบาท คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 105 ล้านบาท⁴⁷

ต่อมา ในการประมูลครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2526 กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ยังคง ชนะการประมูลอีก โดยมีข้อที่น่าสังเกต คือ ราคาประมูลครั้งที่ 2 ลดลงมาจาก 3,631 ล้านบาท สำหรับ 7 โรงในครั้งแรกเหลือเพียง 2,835 ล้านบาท⁴⁸

3.4.5) ช่วงปี พ.ศ. 2528 – 2542

นโยบายและการบริหารงานสุราในช่วงนี้แบ่งพิจารณาเป็นของภาครัฐและเอกชน ดังนี้⁴⁹

(1) นโยบายและการบริหารงานสุราภาครัฐ

โรงงานสุราภาครัฐ ประกอบด้วย 1) โรงงานสุรากรมสรรพสามิต 2) โรงงานสุราองค์การสุราและโรงงานสุรากรมสรรพสามิต จังหวัดกำแพงเพชร 3) โรงงานสุรากรมโรงงานอุตสาหกรรม 4) โรงงานสุราสามทับ (แอลกอฮอล์)

(1.1) โรงงานสุรากรมสรรพสามิต⁵⁰

หลังจากที่กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ประมูลโรงงานสุราได้ทั้ง 12 โรงแล้วต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินธุรกิจหลายด้าน อาทิ ปัญหาสุราค้างสต็อกซึ่งเป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นและเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในวงการสุราว่าเมื่อเจ้าเก่าที่ดำเนินกิจการอยู่เริ่มรู้ตัวหรือไม่แน่ใจว่าตัวเองจะชนะการประมูลในครั้งต่อไป จะเร่งผลิตสุราให้ได้ปริมาณมากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อเก็บไว้

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-70.

⁴⁷ เรณู รื่นกลิ่น, ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี, หน้า 9.

⁴⁸ สนธิ ลิ้มทองกุล, เข้าพ่อ, หน้า 70.

⁴⁹ เรณู รื่นกลิ่น, ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี, หน้า 5-31.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-44.

จำหน่ายดีราคาเข้าใหม่ที่จะเข้ามาดำเนินการต่อ ซึ่งมักจะเสียเปรียบในเรื่องอัตราภาษีที่มักจะจ่ายสูงกว่าเจ้าเก่าจึงจำเป็นต้องรับซื้อสุราค้างสต็อกดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในกรณีของกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ต้องรับซื้อสุราก็จากคู่แข่งผู้ได้รับสัมปทานเดิมที่ได้ผลิตขึ้นมาในช่วงปี พ.ศ. 2526-2527 จำนวนทั้งสิ้น 7.8 ล้านเท คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ 4,000 ล้านบาท และถือเป็นครั้งหนึ่งของโควตาขั้นต่ำในปีแรก(พ.ศ.2528) ที่กำหนดไว้ 14.66 ล้านเท ต่อมา กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ได้อ้างว่า ตนเองต้องรับภาระรวมกันถึง 22.46 ล้านเท จะหนักไปดังนั้น จึงขอลดโควตาการผลิตที่ต้องเสียภาษีและค่าผลประโยชน์ให้แก่รัฐในปี พ.ศ.2528 ลง 7.8 ล้านเท แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับการอนุมัติ⁵¹

นอกจากนี้ กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ยังต้องประสบกับปัญหาการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ก่อสร้างโรงงาน โดยงบประมาณค่าก่อสร้างโรงงานและค่าเครื่องจักร ประมาณ 2,838 ล้านบาทได้บานปลายไปเกือบ 4,000 ล้านบาท อันเป็นผลพวงมาจากการตัดสินใจลดค่าเงินบาทของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2527 ทำให้ค่าเงินมาร์กของเยอรมนีตะวันตก(ในยุคนั้น) สูงขึ้นทันที ส่งผลให้ราคาเครื่องจักรที่ต้องสั่งมาจากเยอรมนีตะวันตกมีราคาสูงตามไปด้วย

ปัญหาต่างๆ ที่กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ประสบ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากความขัดแย้งส่วนตัวของผู้นำทั้ง 2 ฝ่าย คือ ระหว่าง นายสุเมธ เตชะไพฑูริย์ (บริษัทสุรามหาราชจักร จำกัด) กับ นายเถลิง เหล่าจินดา (บริษัทสุราทิพย์ จำกัด) ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่ช่วงก่อนการประมูลโรงงานสุราบางยี่ขัน ในปี พ.ศ.2522 โดยหลังจากที่กลุ่มของนายเถลิงเหล่าจินดา ประสบความพ่ายแพ้ในการประมูลโรงงานสุราบางยี่ขันในครั้งนั้น ได้มีการผลิตสุรายี่ห้อ"แสงโสม"และสุราตระกูลหงส์ต่างๆ ขึ้นมาตีตลาดสุรายี่ห้อ "แม่โขง" และ "กวางทอง" โดยใช้ระบบเส้นสายกลไกทางการเมืองผ่านกรมสรรพสามิตและกระทรวงการคลังต่อสู้แข่งขันกับสุรายี่ห้อ"แม่โขง" ซึ่งได้รับความนิยมจากผู้บริโภคมากกว่า

โดยหลังจากที่กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ได้ก่อสร้างโรงงานสุราทั้ง 12 โรงเสร็จสิ้นแล้ว การต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากศักยภาพในการผลิตสุราที่ทั้งสองฝ่ายมีอยู่ทัดเทียมกัน กล่าวคือ กลุ่มบริษัทสุราทิพย์มีโรงงานสุราของกรมสรรพสามิตอยู่ในครอบครอง ในขณะที่ บริษัทสุรามหาราชจักรก็มีโรงงานสุราของกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งได้รับสิทธิในการผลิตและจำหน่ายสุราแม่โขงและกวางทองแต่เพียงผู้เดียว

⁵¹ สนธิ ลิ้มทองกุล, เจ้าพ่อ, หน้า 92.

จากการทุ่มงบประมาณเพื่อช่วงชิงส่วนแบ่งการตลาดซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็น การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดอื่นๆ อาทิ การลด แลก แจก แถม อีกทั้งยังมีการให้ร้ายกับฝ่ายตรงข้ามว่าผลิตสุราปลอม หรือ ผลิตสุราเถื่อนออกมาแข่งตลาด กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้ทั้งสองกลุ่มบริษัทต้องประสบกับภาวะขาดทุนมากยิ่งขึ้น ซ้ำเติมด้วยปัญหาเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ.2527-2528 ซึ่งผู้บริโภคส่วนหนึ่งหันกลับไปบริโภคสุรา "เถื่อน" ซึ่งมีราคาถูกกว่าแทน ทำให้ตลาดสุราในระบบหดตัวลง

ต่อมา เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2529 กลุ่มบริษัทสุราทิพย์และบริษัทสุรามหาราชภูรก็ได้ตกลงยุติการต่อสู้แข่งขันซึ่งมีมานานกว่า 6 ปี โดยการผลักดันของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเจ้าหนี้ของกลุ่มบริษัททั้งสองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มธนาคารเอง ประกอบกับ การสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกระทรวงการคลังที่เกรงว่าหากปล่อยให้มีการแข่งขันกันต่อไปจะยิ่งส่งผลกระทบต่อรายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียม และเงินค่าผลประโยชน์อื่นๆ จากอุตสาหกรรมสุรา⁵² โดยกลุ่มบริษัทที่มีปัญหาเรื่องนี้สินมากที่สุด คือ กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ ซึ่งสมาคมธนาคารไทย (เจ้าหนี้รายใหญ่) ได้ทำหนังสือไปยังกระทรวงการคลัง ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า

“ตั้งแต่วินิจฉัยดำเนินการจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2529 กลุ่มสุราทิพย์ได้ประสบกับภาวะขาดทุนอย่างมาก คือ ผลขาดทุนสะสม 11,776.74 ล้านบาท ผลขาดทุนเฉพาะในปี พ.ศ. 2529 (11 เดือน) 5,895.32 ล้านบาท หนี้สินทั้งสิ้นของบริษัท 23,540.07 ล้านบาท หนี้สินจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์ 10,689.01 ล้านบาท เงินค้างชำระกรมสรรพสามิตตามข้อผูกพัน 5,399.87 ล้านบาท”

ในขณะที่กลุ่มบริษัทสุรามหาราชภูรมียอดหนี้สิน โดยตรงกับธนาคารพาณิชย์ ประมาณ 4,000 ล้านบาท ซึ่งเมื่อรวมกับยอดหนี้สินของกลุ่มสุราทิพย์ ทั้งทางตรงและทางอ้อมแล้ว ประมาณ 22,000 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม เมื่อธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเจ้าหนี้ได้เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้สินของกลุ่มบริษัททั้งสองในระยะหนึ่งแล้ว ก็เห็นว่ากลุ่มบริษัทสุราทิพย์จะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้หากรัฐบาลไม่เข้ามาช่วยเหลือ โดยอ้างผลกระทบต่อเงินผลประโยชน์ที่จะจ่ายให้กับรัฐและความสามารถในการชำระหนี้สินที่กู้มาเป็นจำนวนมาก โดย นายชาติโรจน์ โสภณพานิช ในฐานะประธานสมาคมธนาคารไทยได้ยื่นหนังสือไปยัง พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้นเพื่อขอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2530 คณะรัฐมนตรีก็

⁵² บริษัท มติชน, “แก้สัญญาสุรากับผลประโยชน์ 200,000 ล้าน,” ม.ป.ป., หน้า 19.

มีมติเห็นชอบข้อเสนอของคณะทำงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ คือ ⁵³

(ก) เก็บรายได้เป็นแบบเหมาจ่าย เริ่มปี พ.ศ.2530 ภาษีเท่ากับ 2,611 ล้านบาท ส่วนเงินผลประโยชน์เท่ากับ 5,394 ล้านบาท ตลอดอายุสัญญาจะได้เท่ากับ 137,070 ล้านบาท เท่ารายได้ขั้นต่ำในการเสนอประมูล

(ข) ใช้โรงงาน 12 แห่ง ผลิตสุราทดแทนกันได้ โดยจะเป็นตราเดียวหรือหลายตราก็ได้ เงินค่าผลประโยชน์ที่ค้างชำระในปี พ.ศ. 2528 ให้ผ่อนชำระภายในปี พ.ศ.2533–2539 ดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี

(1.2) โรงงานสุรา องค์การสุรา และ โรงงานสุรากรมสรรพสามิต จังหวัดกำแพงเพชร

จากการที่อายุสัญญาของโรงงานสุรา องค์การสุราและ โรงงานสุรากรมสรรพสามิต จังหวัดกำแพงเพชร หมดอายุสัญญาในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2522 กระทรวงการคลังได้วางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการประมูลใหม่ โดยกำหนดโควตาขั้นต่ำเพื่อเสียภาษีไว้ และเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปี (ไม่ทบต้น) กำหนดอายุสัญญาไว้ 10 ปี (1 มกราคม พ.ศ.2523 – 31 ธันวาคม พ.ศ.2532) ซึ่งผลปรากฏว่า กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ประมูลได้ทั้ง 2 โรงงาน

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่สัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2532 กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ 9 บริษัท ซึ่งเป็นคู่สัญญากับกรมสรรพสามิตได้ขอขยายอายุสัญญาออกไปจนถึงปี พ.ศ.2542 ภายใต้เงื่อนไขตามสัญญาเดิมทุกประการ คือ จำนวนน้ำสุราที่ต้องเสียภาษี (โควตา) เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี โดยใช้เงินค่าผลประโยชน์ของปีแรกในสัญญาเป็นฐานในการคำนวณ นอกจากนี้ ยังขอให้รวมเขตการจำหน่ายสุราของโรงงานสุรา องค์การสุรา 8 จังหวัดเป็นเขตการขายส่งเดียว ส่วนโรงงานสุราจังหวัดกำแพงเพชรยังคงให้มีการผลิตและจำหน่ายตามสัญญาเดิม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2532 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ขยายอายุสัญญาการขายส่งสุราโรงงานองค์การสุรากับสัญญารับทำและขายส่งสุรา จังหวัดกำแพงเพชร รวม 9 สัญญา ออกไปจนถึงสิ้นปี พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับการ

⁵³ เรณู รื่นกลิ่น, ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี, หน้า 44.

สิ้นสุดของอายุสัญญาทำและขายส่งสุราชาวผสม พ.ศ.2538–2542 ของโรงงานสุรากรมสรรพสามิต 12 โรงงานที่ก่อสร้างขึ้นใหม่⁵⁴

(1.3) โรงงานสุรา กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ในยุคนี้ โรงงานสุรา กรมโรงงานอุตสาหกรรมมี 2 โรง คือ โรงงานสุราบางยี่ขัน 1 ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร และ โรงงานสุราบางยี่ขัน 2 ตั้งอยู่ที่จังหวัดปทุมธานี โรงงานสุราบางยี่ขันมีการจำหน่ายสุราชาว-ผสม มีเขตการจำหน่าย คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ส่วนสุราปรุงพิเศษ ซึ่งได้แก่ สุรายี่ห้อ “แม่โจง” และ “กวางทอง” มีเขตการจำหน่ายทั่วราชอาณาจักร

ในการดำเนินการประมูลเพื่อเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในช่วงปี พ.ศ.2523 – 2537 ได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญ คือ

(ก) กำหนดอายุสัญญาเป็น 15 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2523 – 31 ธันวาคม พ.ศ.2537

(ข) ประมูลเงินค่าสิทธิเป็นจำนวนเงินร้อยละของราคาขายปลีกสุราที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดหักด้วยค่าภาษีสุราและภาษีท้องถิ่น

(ค) ก่อสร้างโรงงานสุราบางยี่ขันแห่งใหม่ในเนื้อที่ประมาณ 200 ไร่

(ง) กำหนดโควตาให้ผลิตและเสียภาษีขั้นต่ำ คือ สุราปรุงพิเศษยี่ห้อ “แม่โจง” เดือนละ 5 ล้านขวด “กวางทอง” เดือนละ 500,000 ขวด สุราชาว-ผสม เดือนละ 90,000 เท (อัตราเพิ่มแม่โจง 6 ล้านขวดทุก 3 ปี) เป็นต้น

โดยผู้ชนะการประมูลตามเงื่อนไขข้างต้น คือ บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน) ของกลุ่มนายสุเมธ เตชะไพฑูริย์ โดยให้ค่าสิทธิร้อยละ 45.67 สูงกว่ากลุ่มบริษัทสุราทิพย์ ซึ่งเป็นคู่แข่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2530 บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด(มหาชน) ได้ร้องขอต่อกระทรวงอุตสาหกรรมให้จัดเก็บรายได้ค่าสิทธิและค่าภาษีสุราแบบเหมาจ่ายเช่นเดียวกับกรณีโรงงานสุราของกรมสรรพสามิต 12 โรงงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2530 กำหนดให้มีการจัดเก็บรายได้จากบริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด(มหาชน) เป็นระบบเหมาจ่าย โดยคิดรายได้ในปีแรกเป็นเงิน 4,054.15 ล้านบาท และมีอัตราเพิ่มร้อยละ 3 ต่อปี

⁵⁴ “สิ่งปะทะช่างปฏิบัติกรไล่อำโรงเหล้าเสรี,” วารสารธุรกิจก้าวหน้า, 11,124 (พฤศจิกายน 2541): 26.

นอกจากนั้น บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด(มหาชน) ยังได้ขอขยายอายุสัญญาจากเดิมที่ต้องสิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2537 ไปสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2542 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2532 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมให้ขยายอายุสัญญาเช่าโรงงานสุราบางยี่ขันและใช้สิทธิในการผลิตและจำหน่ายสุราออกไปอีก 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2538 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2542⁵⁵ โดยให้จัดเก็บรายได้ค่าสิทธิและค่าภาษีสุราในช่วงขยายอายุสัญญาเป็นแบบเหมาจ่ายโดยใช้รายได้เหมาจ่ายตามสัญญาเดิมในปี พ.ศ.2537 เป็นฐานในการคำนวณ (4,797.95 ล้านบาท) และเพิ่มร้อยละ 3 ต่อปี (ไม่ทบต้น) จนถึงสุดอายุสัญญาในปี พ.ศ.2542 รวมรายได้ตลอดช่วงเวลาที่ขยายอายุสัญญาเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 26,148.85 ล้านบาท

(1.4) โรงงานสุราสามทับ (แอลกอฮอล์)

สุราสามทับหรือแอลกอฮอล์ เป็นสุรากลั่นที่ปราศจากเครื่องย้อมสีหรือส่วนผสมปรุงแต่ง มีแอลกอฮอล์ตั้งแต่ 80 ดีกรีขึ้นไป องค์การสุราเป็นผู้ได้สิทธิพิเศษในการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายแอลกอฮอล์ในประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว โดยถือว่าเป็นสินค้ายุทธปัจจัยตามกฎหมาย แอลกอฮอล์เปรียบเสมือนหัวเชื้อสำหรับการผลิตสุรา สามารถนำไปผสมน้ำเพื่อเจือจางและใช้ดื่มแทนสุราได้ ในขณะนี้โรงงานสุราสามทับขององค์การสุราได้ย้ายจากจังหวัดอยุธยาไปยัง โรงงานสุรกรรมสรรพสามิตจังหวัดฉะเชิงเทราแทน โดยได้รับมอบจากกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ จำกัด และเริ่มทำการผลิตตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2540 ต่อมากรรมสรรพสามิตได้อนุญาตให้ภาคเอกชนตั้งโรงงานผลิตสุราสามทับได้แต่เป็นการผลิตเพื่อส่งออกเท่านั้นจะจำหน่ายภายในประเทศไม่ได้ บริษัทเหล่านั้นได้แก่ บริษัท ตะวันออกเคมีเกิ้ล จำกัด จังหวัดชลบุรี บริษัท ไทยแอลกอฮอล์ จำกัด จังหวัดนครปฐม บริษัท ที.ซี.ซี. สารกลการค้า (1972) จำกัด และ บริษัท สุรากระทิงแดง (1988) จำกัด

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

(2) การบริหารงานสุราภาคเอกชน

โรงงานสุราภาคเอกชน ได้แก่ โรงงานสุราประเภทสุราพิเศษ (วิสกี๋ บรั่นดี รัม ยิน สุราจีน) สุราแช่ประเภทเบียร์ ไวน์ และสุราแช่พื้นเมือง โรงงานสุราเอกชนจะแตกต่างกับโรงงานสุราของรัฐในสาระสำคัญ คือ

- (ก) โรงงานสุราไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ
- (ข) ไม่มีโควต้าขั้นต่ำที่กำหนดให้เสียภาษี
- (ค) ไม่มีเขตการจำหน่าย สามารถจำหน่ายได้ทั่วประเทศ
- (ง) ไม่มีอายุของการดำเนินงาน

กล่าวโดยสรุป ก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินนโยบายสุราเสรีในปี พ.ศ.2543 ลักษณะของอุตสาหกรรมสุราแต่ละชนิด สรุปดังนี้⁵⁶

(ก) สุราแช่ ซึ่งได้แก่ เบียร์และไวน์เป็นอุตสาหกรรมแบบเปิด กล่าวคือ เอกชนสามารถยื่นคำร้องขอใบอนุญาตได้ตลอดเวลา แต่ต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

(ข) สุรากลั่น แยกเป็น 5 ชนิด ได้แก่

(1) สุราขาว (สุราขาว 28 30 35 และ 40 ดีกรี) เป็นอุตสาหกรรมปิดและผูกขาดโดยเอกชนผู้ได้รับสัมปทานจากรัฐ อาทิ กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ จำกัด บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน)

(2) สุราผสม (อาทิ สุรายี่ห้อ "หงส์ทอง" "เซี่ยงซุน" "แสงทิพย์") เป็นอุตสาหกรรมปิดและผูกขาดโดยเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน คือ กลุ่มบริษัทสุราทิพย์ จำกัด และบริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน) เช่นเดียวกับกรณีของสุราขาว

(3) สุราปรุงพิเศษ (อาทิ สุรายี่ห้อ "แม่โขง" "กวางทอง") เป็นอุตสาหกรรมปิดและผูกขาดโดยเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน คือ บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน)

(4) สุราพิเศษ (วิสกี๋ บรั่นดี รัม ลิเคียว บุนกุ่มโล้ว โง้วเกผวย และเกาเหลียง) เป็นอุตสาหกรรมปิดแต่ไม่ผูกขาด ซึ่งเป็นสัญญาที่รัฐบาลได้ทำไว้เมื่อมีการประมูลผู้รับทำและขายส่งสุราขาว-ผสม โรงงานสุรากรรมสรรพสามิต 12 โรงงาน

⁵⁶ เรณู รื่นกลิ่น, ความเป็นมาของนโยบายสุราเสรี, หน้า 64.

(5) สุราสามทับ(แอลกอฮอล์) เป็นอุตสาหกรรมปิดและผูกขาดโดยรัฐ กระทรวงการคลังได้อนุญาตให้องค์การสุรา กรมสรรพสามิตเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายในประเทศแต่เพียงผู้เดียว

จะเห็นได้ว่า สุราที่ได้รับความนิยมจากผู้บริโภคในประเทศ ได้แก่ สุราขาว สุราผสม และ สุราปรุงพิเศษ (โดยเฉพาะสุรายี่ห้อ "แม่โจง" "กวางทอง") จะเป็นสุราที่มีการผูกขาดโดยเอกชนผู้ได้รับสัมปทานจากรัฐทั้งสิ้น

โดยสรุป กลุ่มเอกชนผู้ได้รับสัมปทานการผลิตและจำหน่ายสุราในโรงงานสุราของรัฐ ประกอบด้วย

- 1) บริษัท สุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน) ผู้ได้รับสัมปทานเช่าโรงงานสุรา บางยี่ขัน 1 และ 2 ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผลิตและจำหน่ายสุราขาว สุราผสม และสุราปรุงพิเศษ
- 2) กลุ่มสุราทิพย์ 12 บริษัท ผู้ได้รับสัมปทานการผลิตและจำหน่ายสุราขาว และสุราผสมในโรงงานของกรมสรรพสามิต 12 โรง
- 3) กลุ่มบริษัท สุรามหาทิพย์ จำกัด (มหาชน) 9 แห่ง ผู้ได้รับสัมปทานซื้อและขายส่งสุราจากโรงงานขององค์การสุราในเขต 9 จังหวัด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ได้รับสัมปทานจะเป็นคนละกลุ่มบริษัท แต่เมื่อพิจารณารายชื่อผู้ถือหุ้นแล้ว กลับพบว่า ทั้ง 22 บริษัทข้างต้นล้วนเป็นกลุ่มธุรกิจเดียวกัน โดยมีกลุ่มผู้ถือหุ้นที่สำคัญคือ กลุ่มเดอะไพบูลย์ กลุ่มต้นติววัฒนพันธ์ กลุ่มชีวะศิริ กลุ่มภัทรประสิทธิ์ กลุ่มไชยวรรณ และกลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุด โดยในปี พ.ศ.2541 พบว่ามีหุ้นอยู่ในกลุ่มบริษัทสุราทิพย์ จำกัด 41.7% และบริษัทสุรามหาราชฎร จำกัด (มหาชน) 52.3%⁵⁷ นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับสัมปทาน โรงงานสุราของรัฐส่วนใหญ่ยังมีหุ้นส่วนอยู่ในโรงงานสุราพิเศษของภาคเอกชนอีกด้วย อาทิ

กลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี มีหุ้นส่วนอยู่ในบริษัท สุรากระทิงแดง (1998) จำกัด บริษัท แสงโสม จำกัด บริษัท สุราพิเศษทิพราช จำกัด บริษัท สุราพิเศษภัทรลานนา จำกัด ฯลฯ
กลุ่มไชยวรรณ มีหุ้นส่วนอยู่ใน บริษัท สุราพิเศษสัมพันธ์ จำกัด

⁵⁷ “เปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา:ทิศทางและแนวโน้มการแข่งขัน,” วารสารปราสาทสังข์(ฉบับเศรษฐกิจวิเคราะห์) 16,10 (ตุลาคม 2541): 16.

กลุ่มชีวะศิริ มีหุ้นส่วนอยู่ใน บริษัท ยูไนเต็ดไวน์เนอร์ แอนด์ ดิสทิลเลอร์ จำกัด

กลุ่มบุญยศรีสวัสดิ์ มีหุ้นส่วนอยู่ใน บริษัท ประมวลผล จำกัด เป็นต้น

3.5 ยุคสุราเสรี (ปี พ.ศ.2543 – 2546)

นโยบายและการบริหารงานสุราของรัฐบาลในช่วงนี้ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียง อภิปรายถึงเนื้อหา และข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับการอนุญาตให้ผลิตสุรา อันนำมาซึ่งการรวมกลุ่มของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยเพื่อผลักดันนโยบายในลำดับต่อมา

3.5.1) ความเป็นมาก่อนเปิดสุราเสรีในปี พ.ศ.2543

แนวนโยบายการเปิดสุราเสรี เริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ปี พ.ศ. 2534 โดยรัฐบาลเริ่มผ่อนปรนกฎระเบียบให้กับผู้ผลิตสุราที่มีใบอนุญาตเดิมให้สามารถขยายกำลังการผลิตได้ง่ายกว่าช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลยังได้ประกาศยกเลิกกฎเกณฑ์การห้ามตั้งโรงงานผลิตเบียร์เพื่อเปิดเสรีภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด ซึ่งกลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี ได้ใช้โอกาสนี้ร่วมทุนกับบริษัทคาร์ลสเบอร์ก ประเทศเดนมาร์ก ตั้งบริษัทคาร์ลสเบอร์ก บรีวเวอรี (ประเทศไทย) ขึ้นที่จังหวัดอยุธยา โดยโรงงานมีกำลังการผลิตประมาณ 100 ล้านลิตรต่อปี⁵⁸ ต่อมาผลิตเบียร์ยี่ห้อ "ช้าง" แล้วใช้กลยุทธ์เพื่อแย่งส่วนแบ่งการตลาดแบบ “ขายสุราพ่วงเบียร์” ซึ่งกลายเป็นสาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้กลุ่มธุรกิจผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกลยุทธ์ดังกล่าวลุกขึ้นมาปลุกกระแสให้รัฐยกเลิกการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสุรา

โดย ในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา เริ่มปรากฏกระแสผลักดันให้มีการเปิดเสรีลดการผูกขาดทั้งสุราสีและสุราขาว โดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อให้เกิดการแข่งขันอีกทั้งเป็นการกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค เพราะจะมีการนำวัตถุดิบซึ่งเป็นผลิตผลทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นกากน้ำตาล ข้าว มันสำปะหลัง ฯลฯ มาใช้เป็นวัตถุดิบป้อนสู่กระบวนการผลิตของโรงสุรา อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์ในยุครัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา เพราะหลังจากที่กรมสรรพสามิต ซึ่งขณะนั้นมีนายสมใจนึก เองตระกูล เป็นอธิบดี ได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้กับ นายบดี จุณณานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่

⁵⁸ สนธิ ลิ้มทองกุล, เจ้าพ่อ, หน้า 107.

นายบดี จุณณานนท์ ไม่ได้นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม เพราะเห็นว่าอาจเกิดผลกระทบได้ในภายหลัง เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีผลประโยชน์มหาศาล ส่งผลให้การเปิดสุราเสรียังคงยึดเงื่อนไขผ่านรัฐบาล พลตรี ยงใจยุทธ เรื่อยมาจนถึงสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) โดย นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้นได้ชี้แจงกับสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ว่าจะมีการนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในเดือนกันยายน พ.ศ. 2541 แต่ในที่สุดเรื่องดังกล่าวก็ไม่ถูกนำเข้าพิจารณาในที่ประชุม ขณะเดียวกันกลุ่มบริษัทบุญรอด บริวเวอรี่ จำกัด(มหาชน)ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้รัฐเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา อาทิ การลงโฆษณาต่อต้านการผูกขาดภายใต้กลุ่มชมรมพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค⁵⁹

นอกจากการต่อสู้แข่งขันโดยตรงระหว่างกลุ่มทุนผู้ได้เปรียบกับฝ่ายที่เสียเปรียบจากเงื่อนไขการผูกขาดการผลิตและจำหน่ายสุราแล้ว เงื่อนไขทางด้านความจำเป็นในการเปิดเสรีตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก(WTO) ก็มีหน้าที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนแนวนโยบายเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายสุราด้วยเช่นกัน⁶⁰ ซึ่งในที่สุด ก่อนที่อายุสัญญาการทำและขายส่งสุราของโรงงานสุราของรัฐทุกฉบับจะครบกำหนดพร้อมกันในปี 2542 กระทรวงการคลังก็ได้เสนอให้มีการทบทวนนโยบายที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมสุราใหม่ โดยการแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาเสนอแนะนโยบายการบริหารงานสุราหลังปี พ.ศ.2542 โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน คณะทำงานประกอบด้วย อธิบดีกรมสรรพสามิต อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้แทน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย (สมาคมธนาคารไทยได้แต่งตั้งนายณรงค์ ศรีสอ้าน รองประธานกรรมการอำนวยการธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)เป็นผู้แทนสมาคม) และรองอธิบดีกรมสรรพสามิตเป็นเลขานุการ คณะทำงานฯ มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายการบริหารงานสุราหลังปี พ.ศ.2542

โดยหลักการสำคัญที่คณะทำงานฯ ดังกล่าวได้หยิบยกขึ้นมาอ้างเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการบริหารการผลิตและจำหน่ายสุราหลังปี 2542 คือ⁶¹

⁵⁹ “สิ่งห้ปะทะซ้างปฏิบัติกรไล่อ่าโรงเหล้าเสรี,”วารสารธุรกิจก้าวหน้า, 11,124 (พฤศจิกายน 2541): 17.

⁶⁰ “เปิดเสรีกรผลิตและจำหน่ายสุรา:ทิศทงและแนวโนม้กรแข่งขัน”,วารสารปราสทสังข์ (ฉบับเศรษฐกิจวิเคราะห้) 16,10(ตุลาคม 2541): 14.

⁶¹ “สิ่งห้ปะทะซ้างปฏิบัติกรไล่อ่าโรงเหล้าเสรี,” วารสารธุรกิจก้าวหน้า, หน้า 26-30.

(ก) สุราเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ (ในปี 2540 รัฐจัดเก็บรายได้จากสุราทุกชนิด ได้จำนวนรวม 44,146 ล้านบาท หรือร้อยละ 24.50 ของรายได้ภาษีสรรพสามิต โดยรัฐยังไม่พร้อมที่จะลดรายได้จำนวนและสัดส่วนนี้ไป)

(ข) รัฐเห็นว่าการจัดเก็บรายได้ของรัฐจากสุราไม่ควรจะเก็บในลักษณะที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาและการขยายตัวของอุตสาหกรรมสุรา

(ค) รัฐจะต้องไม่เก็บรายได้ในลักษณะที่จะมีผลให้การผลิตสุราในประเทศเสียเปรียบสุรานำเข้า ดังนั้น การเรียกเก็บรายได้เข้ารัฐในรูปแบบค่าธรรมเนียมพิเศษ ค่าผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งเก็บเฉพาะจากสุราที่ผลิตในประเทศไทย โดยไม่เก็บจากสุรานำเข้า ควรจะมีให้น้อยที่สุด

(ง) การจัดระบบบริหารการผลิตและจำหน่ายสุราใหม่นี้ ควรเป็นไปในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ(ในรูปแบบภาษีและอื่นๆ)ได้ไม่ต่ำกว่าจำนวนที่เก็บได้ในปัจจุบันบวกด้วยอัตราเติบโตตามสมควร

รูปแบบทางเลือกที่คณะทำงานฯ ดังกล่าวได้เสนอนั้น มีทั้งหมด 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 เปิดเสรีการผลิตและการจำหน่ายสุรากลั่นทุกชนิด

รูปแบบที่ 2 เปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราสี่ทั้งหมด (สุราผสม สุราปรุงพิเศษ และสุราพิเศษ) และเปิดให้มีการแข่งขันการผลิตและจำหน่ายสุราขาวเฉพาะในโรงงานสุราของรัฐ โดยมีการประกันรายได้ขั้นต่ำ

รูปแบบที่ 3 เปิดเสรีการผลิตและการจำหน่ายสุราพิเศษและเปิดให้มีการแข่งขันการผลิต และการจำหน่ายสุราขาว สุราผสม และสุราปรุงพิเศษ เฉพาะในโรงงานสุราของรัฐ โดยมีการประกันรายได้ขั้นต่ำ

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาข้อสรุปของคณะทำงานฯ ทั้ง 3 รูปแบบ แล้ว ได้เสนอให้รัฐบาล เลือกให้เลือกรูปแบบที่ 1 คือ การเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราทุกชนิด โดยให้เหตุผลว่าง่ายต่อการชี้แจงต่อสาธารณชนและเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งสอดคล้องกับกระแสการค้าของโลกยุคโลกาภิวัตน์⁶²

ในที่สุด รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2541 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้มีการเปิดเสรีการผลิตและการจำหน่ายสุราขาว-ผสม หลังสิ้นอายุสัมปทานในปี พ.ศ.2542 และเห็นชอบให้มีการประมูลเข้าโรงงานสุราของรัฐหรือประมูลขายเครื่องจักรอุปกรณ์การผลิตสุราโดยให้ผู้ประมูลได้มีสิทธิเช่าที่ดิน โรงงานสุราจาก

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

กรมธนารักษ์ โดยอนุมัติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประมูลและจำหน่ายโรงงานสุรากรมสรรพสามิตขึ้น มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน

ต่อมา คณะกรรมการฯ ดังกล่าวเห็นว่า การให้เช่าโรงงานสุราหรือการประมูลขายเฉพาะเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตสุราไม่เหมาะสม ด้วยเหตุผลต่อไปนี้⁶³

(1) รัฐมีนโยบายแน่ชัดว่าจะเปิดเสรีธุรกิจการทำสุรา โดยมีจุดมุ่งหมายให้มีการแข่งขันโดยเสรี รวมทั้งการเป็นเจ้าของกิจการสุรา ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์การผลิตสุราก็จะไม่มีใครมีความจำเป็นที่รัฐจะถือครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิจการสุราไว้

(2) การประมูลขายเฉพาะเครื่องจักรอุปกรณ์อาจไม่มีผู้สนใจเท่าที่ควร เพราะผู้ประมูลได้ไม่มีอิสระในการพัฒนา ปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารสิ่งปลูกสร้างและที่ดินแต่อย่างใด

โดย คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้ประมูลจำหน่ายโรงงานสุรากรมสรรพสามิต 11 โรง อันประกอบด้วย ที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์การผลิตสุรา โดยผลการประมูล เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2542 ปรากฏว่า ตระกูลเถียมสกุลรัตน์ ประมูลได้ 5 โรงงาน กลุ่มของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี ประมูลได้ 4 โรงงาน และตระกูลกิ่งชัชวาล ประมูลได้ 2 โรงงาน พร้อมกันนั้นในช่วงเวลาเดียวกัน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้เปิดซองประมูลโรงงานสุราบางยี่ขันด้วย ผลปรากฏว่า บริษัทสราญชัย จำกัด ซึ่งเป็นกลุ่มบริษัทในเครือสุรามหาราชฎร ของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี เป็นผู้ชนะการประมูลโดยยื่นราคาสูงสุด ถึง 8,252 ล้านบาท ในขณะที่ลำดับที่ 2 ซึ่งก็เป็นบริษัทตัวแทนของนายเจริญเช่นกัน คือ บริษัทธนภักดี ใส่งเงินประมูล 2,800 ล้านบาท ลำดับที่ 3 บริษัท ภัทรลานนา (ของตระกูลภัทรประสิทธิ์) ใส่งเงิน 2,678 ล้านบาท และบริษัทสมิทธิผลการเกษตร (ของตระกูลภิมภักดี) ใส่งเงิน 2,544 ล้านบาท⁶⁴

3.5.2) การดำเนินนโยบายสุราเสรีตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 - 2547

หลังปี พ.ศ.2542 รัฐบาล โดยกระทรวงการคลังได้ออกประกาศ เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายสุราเสรีตามลำดับ ดังนี้

⁶³กรมสรรพสามิต, รายงานประจำปี 2541,(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต,2542) หน้า 42.

⁶⁴“ประมูล 12 โรงเหล้าเปิดฉากสงครามน้ำเมา,” วารสารดอกเบี้ย 17,220 (ตุลาคม 2542):

1) ขุคนโยบายสุราเสรี ฉบับที่ 1

หลังจากที่รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2541 เห็นชอบนโยบายการบริหารงานสุราหลังปี พ.ศ.2542 รัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำและขายส่งสุรา โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2543 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁶⁵

1.1) การขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นประเภท วิสกี้ บรั่นดี และยีน ต้องเสนอโครงการลงทุนก่อสร้างโรงงานสุรา ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญ คือ

(ก) ต้องมีกำลังการผลิตขั้นต่ำวันละ 30,000 ลิตร (กิดที่ 28 ดีกรี) และมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 200 ไร่ หากกำลังการผลิตเกินกว่าวันละ 30,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้นให้สอดคล้องกับกำลังการผลิตที่เพิ่มมากขึ้น

(ข) สถานที่ตั้งโรงงานต้องอยู่ห่างจากแม่น้ำลำคลองไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตร

1.2) การขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นชนิดอื่น (เช่น สุราขาว สุราผสม หรือสุราปรุงพิเศษ)

(ก) ต้องมีกำลังการผลิตขั้นต่ำวันละ 90,000 ลิตร (กิดที่ 28 ดีกรี) และมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 350 ไร่ หากกำลังการผลิตเกินกว่าวันละ 90,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้นให้สอดคล้องกับกำลังการผลิตที่เพิ่มมากขึ้น

(ข) สถานที่ตั้งโรงงานต้องอยู่ห่างจากแม่น้ำลำคลองไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตรเช่นเดียวกัน

จากแนวนโยบายการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นขาวซึ่งเป็นสุราที่เกษตรกรรายย่อยต้องการผลิตมากที่สุดนั้นจะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนใหญ่เป็นสำคัญ ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตสุราพื้นบ้านปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้างต้นได้ยาก อาทิ การกำหนดกำลังการผลิตขั้นต่ำต่อวันวันละ 30,000 ลิตร และต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 200 ไร่ เป็นต้น

⁶⁵ กรมสรรพสามิต, รายงานประจำปี 2543, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2544), หน้า 26-28.

เงื่อนไขและหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ไม่เปิดเสรีอย่างแท้จริงกลายเป็นเหตุผลที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยรวมตัวเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐเปลี่ยนแปลงนโยบายในแนวทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับชาวบ้านมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้สามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชน ได้อย่างถูกกฎหมาย (ดูการรวมตัวเคลื่อนไหวในบทที่ 4)

2) ชุดนโยบายสุราเสรี ฉบับที่ 2

เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาตผลิตและจำหน่ายสุราแช่พื้นเมืองรวมทั้งสุราแช่ประเภทอื่นนอกจากสุราผลไม้และเบียร์ โดยออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2543 มีสาระสำคัญ คือ⁶⁶

เงื่อนไขการขออนุญาตก่อสร้างโรงงานสุราแช่พื้นเมืองและสุราแช่อื่นนอกจากสุราผลไม้และเบียร์

2.1) ต้องเป็นสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการผลิตและจำหน่ายสุราแช่พื้นเมือง

2.2) ต้องเสนอแผนผังสังเขปแสดงสถานที่ตั้งโรงงาน การก่อสร้างโรงงาน การติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตสุรา การปลูกสร้างอาคารและโรงเรือน

2.3) สถานที่ก่อสร้างโรงงานสุราต้องแยกออกจากที่อยู่อาศัยโดยชัดเจน และต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณและพื้นที่เพียงพอที่จะผลิตสุรา และจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น

3) ชุดนโยบายสุราเสรี ฉบับที่ 3

ชุดนโยบายสุราเสรี ฉบับที่ 3 เป็นนโยบายที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร พยายามลดแรงกดดันของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยด้วยการอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุราแช่ชนิดสุราผลไม้ สุราแช่พื้นเมืองและผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรี โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีบริหารงานสุรา พ.ศ.2544 (ฉบับที่ 3)

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-28.

ลงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2544 มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการทำและขายสุรา รวมทั้งคุณสมบัติผู้ขออนุญาต สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.1) กรณีใช้เครื่องจักรต้องมีกำลังรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า หรือ ใช้คนงานน้อยกว่า 7 คน หรือ กรณีที่ใช้เครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรต้องมีกำลังรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า และคนงานต้องน้อยกว่า 7 คน

3.2) ผู้ขออนุญาตต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นสหกรณ์

(ข) เป็นกลุ่มบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน

(ค) เป็นกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่สถานที่ทำสุราตั้งอยู่ขณะที่ขออนุญาต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้ประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นสามารถผลิตและจำหน่ายสุราแช่พื้นเมืองหรือสุราแช่ผลไม้ได้นั้น ไม่สามารถยับยั้งการเคลื่อนไหวผลักดันของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านได้ เนื่องจากสุราที่เครือข่ายเหล่านี้ต้องการผลิตอย่างแท้จริง คือ สุรากลั่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สุรากลั่นเป็นสุราที่ชาวบ้านนิยมบริโภคสูงที่สุดเมื่อเทียบกับสุราประเภทอื่น อีกทั้งยังสามารถเก็บไว้ได้นานกว่าสุราแช่อีกด้วย ยืนยันได้จากผลการศึกษาดีมานด์ของสุราขาว-ผสมในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ.2512–2521 โดย บุญชัย พิทักษ์ดำรงกิจ⁶⁷ ซึ่งพบว่า ผู้ที่บริโภคสุราขาว(สุรากลั่นในปัจจุบัน) ส่วนใหญ่มักจะเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล อีกทั้งยังสอดคล้องกับสถิติปริมาณสุรา(ไม่เทียบกับเบียร์)ที่เสียภาษีให้กับกรมสรรพสามิต พบว่า สุราขาวผสม 28 ดีกรี เป็นสุราที่มีปริมาณการเสียภาษีสูงสุด⁶⁸ อาทิ ในปี พ.ศ.2538 สุราขาวมีปริมาณสุราที่เสียภาษีเป็นอันดับหนึ่ง คือ 450,608 พันลิตร อันดับสอง เป็นสุราผสม 28 มี 241,907 พันลิตร ปี พ.ศ.2539 สุราขาวมีปริมาณการเสียภาษี 788,072 พันลิตร สุราผสมมีปริมาณ 232,985 พันลิตร และในปี พ.ศ.2540 สุราขาวมีปริมาณการเสียภาษี 520,550 พันลิตร ในขณะที่อันดับสอง สุราผสม มีปริมาณการเสียภาษี 301,706 พันลิตร และล่าสุดในปี พ.ศ.2546 พบว่าจากสถิติปริมาณสุราที่เสียภาษี

⁶⁷ บุญชัย พิทักษ์ดำรงกิจ, “ดีมานด์ของสุราขาว-ผสมในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2512 – 2521,” หน้า 186.

⁶⁸ กรมสรรพสามิต, รายงานประจำปี 2540, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2541), หน้า 63.

อันดับหนึ่งยังคงเป็นของสุราขาว คือ 827,998 พันลิตร แต่อันดับสองเปลี่ยนจากสุราผสมเป็นสุราผลไม้ โดยมีปริมาณการเสียภาษี 161,001 พันลิตร ⁶⁹

4) ชุดนโยบายสุราเสรี ฉบับที่ 4

รัฐบาลทักษิณได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2546 อนุญาตให้เกษตรกรสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546(ฉบับที่ 4) กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำและขายสุรากลั่นชุมชน รวมทั้งลักษณะสถานที่และการก่อสร้างสถานที่ทำสุรา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

คุณสมบัติของผู้ขออนุญาตต้องเป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง ต่อไปนี้ คือ เป็นสหกรณ์ กลุ่มบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชนกลุ่มเกษตรกร ที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีผู้ถือหุ้นทุกคนเป็นสัญชาติไทย และเป็นองค์กรเกษตรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542

สุรากลั่นชุมชน จะต้องทำขึ้นโดยวิธีการที่สำคัญ ดังนี้

(ก) ทำขึ้นจากวัตถุดิบจำพวกข้าวหรือแป้ง หรือผลไม้ หรือน้ำผลไม้ หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ไปหมักกับเชื้อสุรา แล้วนำไปต้มกลั่นโดยใช้เครื่องต้มกลั่นสุรา และสุรากลั่นที่ผลิตต้องมีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่า 15 ดีกรี แต่ไม่เกิน 40 ดีกรี

(ข) เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตจะต้องมีกำลังรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า หรือใช้คนงานน้อยกว่า 7 คน หรือกรณีที่ใช้เครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรต้องมีกำลังรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า และคนงานต้องน้อยกว่า 7 คน

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) ถือเป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นว่ารัฐมีท่าทีเชิงตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านอย่างเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่งและเป็นตัวชี้วัดการประสบความสำเร็จในการศึกษาการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านในครั้งนี้

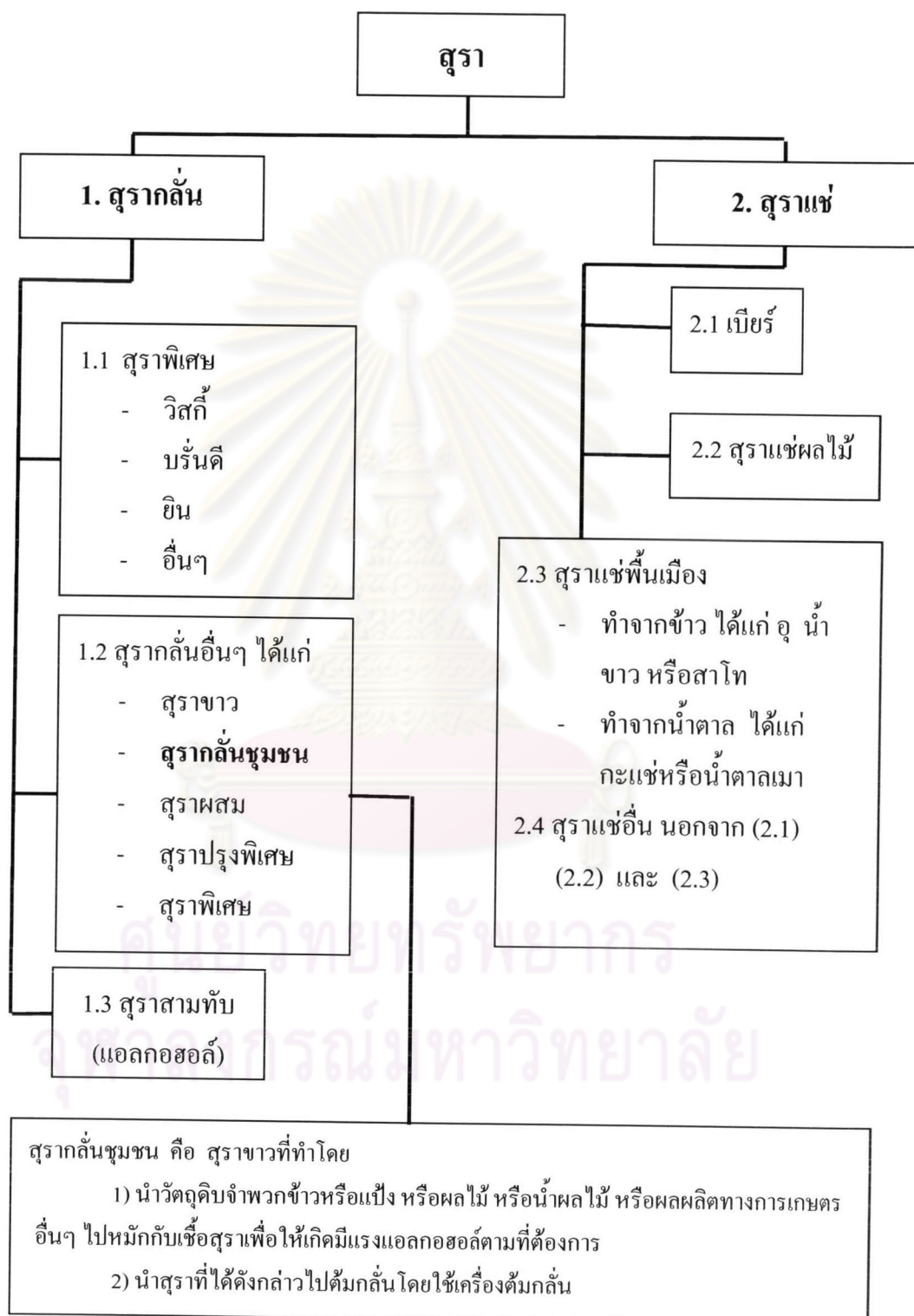
⁶⁹ กรมสรรพสามิต, รายงานประจำปี 2546, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2547), หน้า 63.

โดยเมื่อเปรียบเทียบ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) กับ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 1) จะพบว่า ประกาศฉบับที่ 4 มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้กับเกษตรกรผู้ผลิตสุราพื้นบ้านมากยิ่งขึ้น อาทิ จากที่เคยกำหนดให้การขออนุญาตผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นขาว-ผสม และสุราปรุงพิเศษ ต้องมีกำลังการผลิตขั้นต่ำวันละ 90,000 ลิตร และมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 350 ไร่เปลี่ยนแปลงมากำหนดให้ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังการผลิตรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า หรือใช้คนงานน้อยกว่า 7 คน เป็นต้น



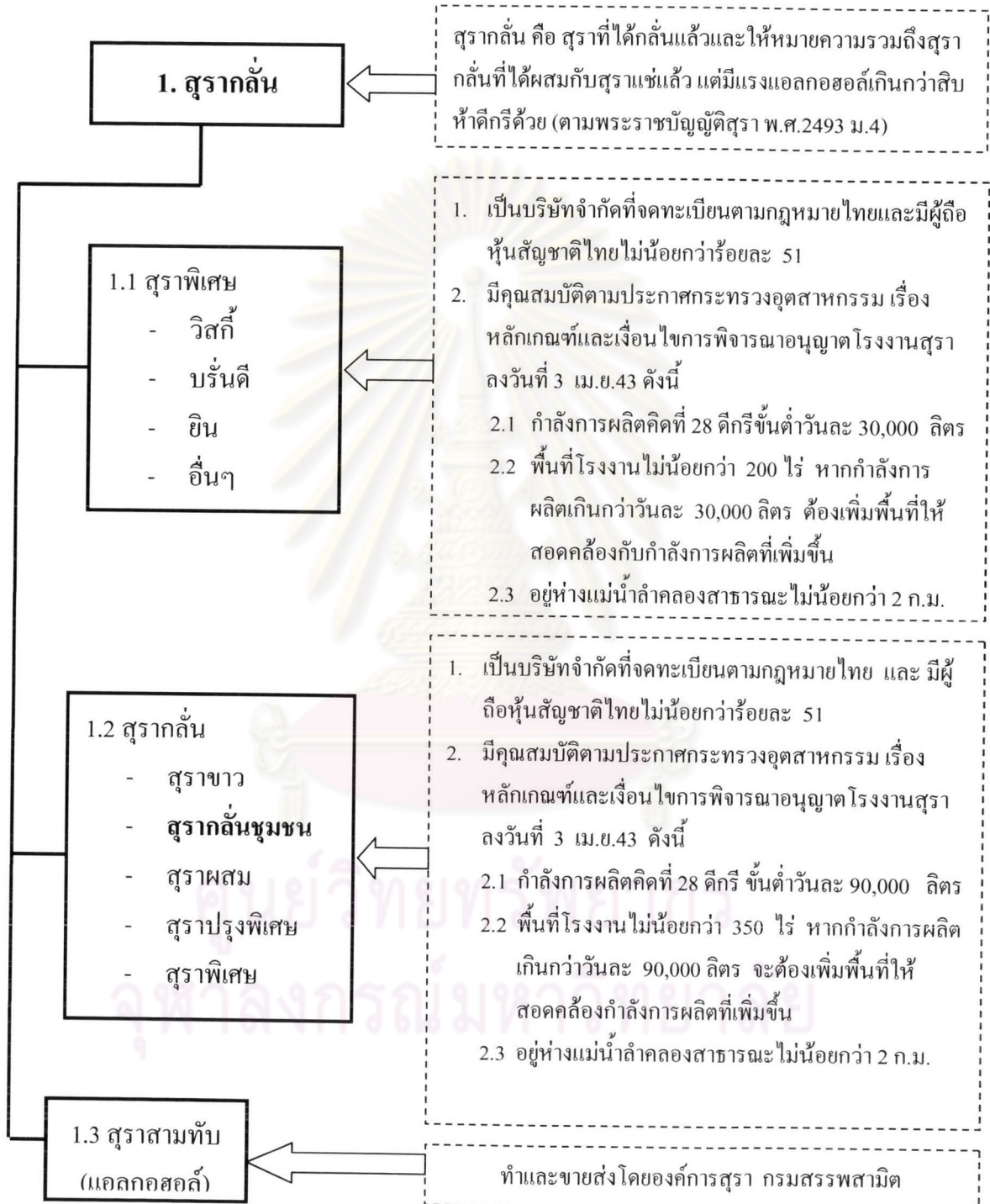
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3 : แสดงประเภทสุร่าจำแนกตามประเภทการขออนุญาตตามประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุร่า ฉบับที่ 1-4



ที่มา : ดัดแปลงจากรายงานประจำปีกรมสรรพสามิต (ประจำปี พ.ศ.2545)

แผนภูมิที่ 4 : แสดงคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารสุรา พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2543



ที่มา : ดัดแปลงจากรายงานประจำปีกรมสรรพสามิต (ประจำปี พ.ศ.2545)

แผนภูมิที่ 5 : แสดงคุณสมบัติผู้ขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นชุมชน ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 21 มกราคม 2546



ที่มา : ดัดแปลงจาก รายงานประจำปีกรมสรรพสามิต (ประจำปี พ.ศ.2545)

3.6 การปราบปรามจับกุมผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493

นโยบายการปราบปรามและจับกุมผู้ผลิตสุราที่ฝ่ายรัฐอ้างว่าเป็นสุรา "เถื่อน" มีมาตั้งแต่สมัยอดีตและยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อรัฐได้ออกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 มาสั่งห้ามการผลิตสุราของชาวบ้านโดยตรง สุราที่ชาวบ้านผลิตขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตจะถือว่าเป็นสุราที่ผิดกฎหมาย และจะถูกเจ้าหน้าที่ปราบปราม จับกุมอย่างเข้มงวด โดยในปี พ.ศ.2502 มีจำนวนคดีผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสิ้น 67,514 ราย ปี พ.ศ. 2510 มีจำนวนคดี 56,845 ราย ปี พ.ศ. 2520 มีจำนวนคดี 53,109 ราย ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้านี้อาทิ ในปี พ.ศ.2469 มีจำนวนคดีขอหาผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนตามกฎหมายภายในจุลศักราช 1249 (พ.ศ.2430) เพียง 4,456 รายเท่านั้น ปี พ.ศ.2477 มีคดี 10,130 ราย และ ปี พ.ศ.2482 เริ่มสูงขึ้น คือ 19,905 ราย⁷⁰

ฝ่ายที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการปราบปรามจับกุมชาวบ้านอย่างเข้มงวดไม่พ้นกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทานผูกขาด ด้วยเหตุนี้ ชาวบ้านจึงตั้งสมณานามเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตที่ไล่ปราบปรามชาวบ้านว่าเป็น “ตะพุ่นหญ้าช้าง”⁷¹ คือ ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องรับใช้กลุ่มทุนใหญ่ด้วยความเต็มใจ โดยไม่สนใจว่าวิธีการบางอย่างจะเป็นการเอารัดเอาเปรียบคู่แข่งหรือทำให้รัฐเสียหาย ในขณะที่ภาครัฐกลับมองว่าการปราบปรามจะส่งผลให้ภาครัฐมีรายได้จากภาษีสุราที่เต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ไม่ได้มองถึงรายได้ที่เกษตรกรรายย่อยจะมีโอกาสได้รับ รวมทั้งการลดรายจ่ายภายในครัวเรือนโดยการผลิตสุราขึ้นมาบริโภคเอง

ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่ารัฐจะมีแนวนโยบายสุราเสรีแล้วก็ตาม การปราบปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ก็ยังคงมีมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้จากรายงานประจำปีของกรมสรรพสามิต ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539-2547 สรุปได้ดังนี้

⁷⁰ กรมสรรพสามิต, อังใน ปิยวรรณ สุขศรี, “การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุราพื้นบ้านของชุมชนในประเทศไทย:กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวใน จ.เชียงรายและแพร่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 47.

⁷¹ “ตะพุ่นเล่นบทเสือกลับใจหนูนกเก็บภาษี-แทนไล่ล่า,” ผู้จัดการรายวัน (20 กุมภาพันธ์ 2546): 1.

ตารางที่ 2 : แสดงจำนวนคดีและค่าเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493

ปีงบประมาณ (พ.ศ.)	จำนวนคดี (ราย)	ค่าเปรียบเทียบปรับ (บาท)
2539	16,948	19,337,900
2540	18,843	26,065,173
2541	19,815	31,113,270
2542	27,814	45,450,000
2543	35,553	69,640,000
2544	39,906	74,100,000
2545	35,320	65,620,000
2546	28,915	61,120,000
มกราคม-ตุลาคม 2547	2,253	5,626,658

ที่มา : รายงานประจำปี กรมสรรพสามิต ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537-2546

จากข้อมูลข้างต้น จะพบว่าตั้งแต่ ปี พ.ศ.2539-2544 มีจำนวนคดีและจำนวนเงินค่าเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 เป็นจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในปี พ.ศ.2544 มีจำนวนคดีทั้งสิ้น 39,906 คดี มีจำนวนเงินที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับทั้งสิ้น 74,100,000 บาท ซึ่งการปราบปรามอย่างรุนแรงในช่วงนี้ได้สร้างกระแสความไม่พอใจให้กับกลุ่มเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยเป็นอย่างมาก เห็นได้จากสถิติการชุมนุมประท้วงปิดล้อมสถานีตำรวจเพื่อกดดันฝ่ายรัฐ (รายละเอียดเสนอในบทถัดไป)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.7 สรุปท้ายบท

การศึกษาพัฒนาการความเป็นมาของนโยบาย แบ่งออกเป็น 5 ช่วงเวลา คือ

ช่วงที่ 1 ยุคที่ภาครัฐเริ่มแสวงหารายได้จากอุตสาหกรรมสุราโดยการเก็บอากรสุราจากผู้ผลิตและจำหน่ายแต่ยังอนุญาตให้ผลิตและจำหน่ายอย่างเสรี

จากหลักฐานชี้ให้เห็นว่ารัฐเริ่มแสวงหารายได้จากอุตสาหกรรมสุรามาดั้งแต่ในสมัยอยุธยา อย่างไรก็ตาม การเก็บอากรสุราโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทำได้ไม่ทั่วถึง ในสมัยอยุธยาตอนปลายจึงเริ่มเกิดระบบเจ้าภาษีนายอากรให้เอกชนประมุขสิทธิในการผูกขาดการเก็บภาษีอากรเป็นรายปีตามอัตราที่กำหนดไว้ โดยการจัดเก็บอากรสุราในช่วงนี้มักจะเก็บตามจำนวนเตาที่ตั้งต้มกลั่นสุรา ซึ่งเรียกว่าเตาเหล้า (TAOU - LAOU)

ช่วงที่ 2 ยุคเริ่มห้ามมิให้มีการผลิตสุราโดยมิได้รับอนุญาตเพื่อให้มีการประมุขสิทธิ

เนื่องจากรัฐต้องการแสวงหารายได้จากอุตสาหกรรมสุราเพิ่มขึ้น ประกอบกับวิธีการแสวงหารายได้โดยการเก็บอากรสุราที่ดำเนินการอยู่เดิมเกิดการรั่วไหลและทำได้ไม่ทั่วถึง ใน พ.ศ.2329 รัฐจึงออกกฎหมายเรื่องน้ำสุรา จ.ศ.1148 ห้ามราษฎรต้มกลั่นสุราโดยมิได้รับอนุญาต พร้อมทั้งเริ่มสร้างโรงต้มกลั่นสุราขึ้นตามหัวเมืองต่างๆ โดยมีโรงงานสุราที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ตำบลบางยี่ขัน ธนบุรี เป็นโรงงานสุราของรัฐแห่งแรก

โรงงานสุราของรัฐในแต่ละโรงจะเปิดโอกาสให้มีการประมุขสิทธิเป็นนายอากรผูกขาดการผลิตและจำหน่ายแลกกับการส่งรายได้ให้รัฐจำนวนหนึ่ง โดยเอกชนผู้ชนะการประมุขสิทธิ มักจะเป็นพ่อค้าชาวจีนที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าขุนมูลนายหรือมีเส้นสายในราชสำนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างระบบอุปถัมภ์เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมสุราตั้งแต่ช่วงนี้แล้ว

ในปี พ.ศ. 2450 กระทรวงพระคลังฯ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงการคลัง) เริ่มทดลองให้เจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีแทนนายอากร หลังจากนั้นจึงตั้งกรมสุรา(กรมสรรพสามิตในปัจจุบัน) รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีสุราทั่วประเทศ และให้นายอากรสุราผูกขาดเป็นเพียงผู้ต้มกลั่นสุรา โดยรัฐจะส่งเจ้าพนักงานไปควบคุมและตรวจเก็บภาษีสุราที่จำหน่ายออกจากโรงงาน

ช่วงที่ 3 ยุคผูกขาดการผลิตและจำหน่ายโดยรัฐ

ในปี พ.ศ. 2470 รัฐได้เปลี่ยนแนวนโยบายและการบริหารงานสุรา จากที่เคยให้นายอากรผูกขาดเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายสุรามาให้รัฐเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายเองภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ในเขตท้องที่ที่อยู่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก รัฐยังอนุญาตให้มีการต้มกลั่นสุราแบบเสียดायีเหมาะเอาโดยต้องเสียดायีให้รัฐจำนวนหนึ่ง

ช่วงที่ 4 ยุคสัมปทานผูกขาดโดยกลุ่มทุน

หลังจากที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เพื่อให้ประชาชนหันไปบริโภคสุราจากโรงงานโดยตรง ขณะเดียวกัน รัฐได้ออนกิจการสุราของกรมสรรพสามิตให้ไปสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2502 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็ได้โอนกิจการสุรามาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังเช่นเดิม ยกเว้นโรงงานสุราบางยี่ขัน วิธีการประมูลสิทธิผูกขาดในช่วงต้น รัฐกำหนดให้ประมูลเงินค่าธรรมเนียมพิเศษ ก่อนจะเปลี่ยนมาประมูลจำนวนน้ำสุราขั้นต่ำเพื่อเสียดायี(โควต้า)แทน

ช่วงที่ 5 ยุคสุราเสรี (ปี พ.ศ.2543 – ปัจจุบัน)

หลังจากที่รัฐบาลชวน หลีกภัย มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2541 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้มีการเปิดเสรีการผลิตและการจำหน่ายสุราขาว-ผสม หลังสิ้นสุดอายุสัมปทานในปี พ.ศ.2542 และเห็นชอบให้มีการประมูลจำหน่ายโรงงานสุราของรัฐทั้งหมด ผลปรากฏว่ากลุ่มบริษัทของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี เป็นผู้ชนะการประมูลโรงงานสุราของรัฐเป็นส่วนใหญ่ซึ่งรวมถึงโรงงานสุราบางยี่ขันด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะมีมติให้ดำเนินนโยบายสุราเสรีในปี พ.ศ.2543 โดยการออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารสุรา พ.ศ.2543 แต่กลับปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีเงื่อนไขที่เป็นการกีดกันชาวบ้านและเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนใหญ่อยู่เช่นเดิม กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตสุราพื้นบ้านจึงรวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้รัฐมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขให้เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มชาวบ้านมากยิ่งขึ้น รวมทั้งผลักดันให้ยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคเพื่อเปิดโอกาสให้มีการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ กระทั่งถึงปี พ.ศ.2546 รัฐบาลทักษิณจึงมีมติเห็นชอบอนุญาตให้กลุ่มเกษตรกรสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้ โดยกำหนดให้ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมต่ำกว่า 5 แรงม้า หรือใช้คนงานน้อยกว่า 7 คน