

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“สุราพื้นบ้าน” ถือเป็นภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่มีการสืบทอดกันมาตั้งแต่บุพกาล การผลิตส่วนใหญ่มีจุดประสงค์เพื่อการบริโภคตนเองภายในชุมชนในโอกาสพบปะสังสรรค์ในชีวิตประจำวันและในงานประเพณีต่างๆ ซึ่งในอดีตชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายได้อย่างเสรี ต่อมา รัฐเริ่มแสวงหารายได้จากอุตสาหกรรมพื้นบ้านเหล่านี้ด้วยการเก็บอากรจากผู้ผลิตและจำหน่ายแต่ยังเปิดโอกาสให้มีการผลิตได้อย่างเสรี ก่อนจะออกกฎหมายมาสั่งห้ามมิให้ประชาชนผลิตและจำหน่ายก่อนได้รับอนุญาตในสมัยต่อมา

อย่างไรก็ตาม แม้ชาวบ้านจะเกิดความคับข้องใจจากการที่รัฐออกกฎหมายมาแก่งแย่ง ก็ดกัน สิทธิที่พึงมีพึงได้เหล่านี้ไปเป็นผลประโยชน์ของรัฐรวมศูนย์และกลุ่มทุนในส่วนกลางซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นพ่อค้าชาวจีนเพียงไม่กี่ตระกูล แต่ชาวบ้านก็ไม่สามารถต้านทานหรือปฏิเสธแนวนโยบายเหล่านั้นได้ เนื่องจากกระบวนการกำหนดนโยบายสุรามักจะถูกกำหนดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองที่มีลักษณะปิด โดยเฉพาะในยุคสมัยที่ประเทศไทยถูกปกครองโดยระบอบเผด็จการทหาร อาทิ ในช่วงปี พ.ศ.2493 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ สั่งห้ามมิให้ประชาชนผลิตและจำหน่ายสุราโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ เพื่อบีบบังคับให้ชาวบ้านซึ่งส่วนใหญ่ผลิตสุราขึ้นมาบริโภคตนเองภายในชุมชนหันมาบริโภคสุราจากโรงงานของรัฐและกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทานผูกขาดโดยไม่มีทางเลือก ในขณะที่สุราพื้นบ้านถูกฝ่ายรัฐตีตราให้เป็น “สุราเถื่อน” ถือเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ต้องถูกปราบปรามจับกุมอย่างรุนแรง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสร้างความเดือดร้อนให้กับกลุ่มชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก

จากสถิติในปี พ.ศ.2502 พบว่า มีจำนวนคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสิ้น 67,514 ราย ปี พ.ศ.2510 มีจำนวนคดี 56,845 ราย ปี พ.ศ.2520 มีจำนวนคดี 53,109 ราย ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่สูงมากเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้านั้น อาทิ ในปี พ.ศ.2469 ซึ่งพบว่า มีจำนวน

คดีข้อหาผลิตและจำหน่ายสุราเถื่อนตามกฎหมายภาษีชั้นในจุลศักราช 1249 (พ.ศ.2430) เพียง 4,456 รายเท่านั้น ในขณะที่ปี พ.ศ.2477 มีคดี 10,130 ราย และปี พ.ศ.2482 มีคดี 19,905 ราย¹

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย(สมัยที่ 2) ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2541 เห็นชอบให้เปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราทุกประเภทตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 โดยออกเป็นประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 1) แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐได้กำหนดออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติแล้ว กลับพบว่า ชุดนโยบายดังกล่าวมีอคติ(bias) โดยเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทานผูกขาดอยู่เช่นเดิม อาทิ

1) การกำหนดให้ผู้ขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่น ประเภทวิสกี้ บรั่นดี และยีน ต้องเสนอโครงการก่อสร้างโรงงานสุรา โดยโรงงานจะต้องมีขนาดกำลังการผลิตคิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ขึ้นต่ำนวันละ 30,000 ลิตร จะต้องมียพื้นที่ไม่น้อยกว่า 200 ไร่ หากกำลังการผลิตเกินกว่าวันละ 30,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้น ทั้งนี้ สถานที่ตั้งโรงงานสุราต้องห่างจากแม่น้ำลำคลองสาธารณะเป็นระยะทางไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตร²

2) การขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นชนิดอื่นร่วมกับสุราชนิดพิเศษประเภทวิสกี้ บรั่นดี และยีน ต้องมีขนาดกำลังการผลิตคิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ขึ้นต่ำนวันละ 90,000 ลิตร จะต้องมียพื้นที่ไม่น้อยกว่า 350 ไร่ หากกำลังการผลิตเกินวันละ 90,000 ลิตร จะต้องเพิ่มขนาดพื้นที่มากขึ้น³ เป็นต้น

การกำหนดนโยบายสุราเสรีภายใต้เงื่อนไขของบริบทเศรษฐกิจการเมือง(โครงสร้างโอกาสทางการเมือง) ที่เชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยอันเป็นผลพวงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 แต่กลับกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนใหญ่ ยิ่งไปกว่านั้น “สุราพื้นบ้าน” ที่ชาวบ้านผลิตยังคงเป็นสิ่งที่มีผิดกฎหมาย อีกทั้งยังถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการปราบปรามจับกุม

¹ กรมสรรพสามิต, อ่างใน ปิยวรรณ สุขศรี, “การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุราพื้นบ้านของชุมชนในประเทศไทย:กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวใน จ.เชียงรายและแพร่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 47.

² กระทรวงการคลัง, “ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543,” 6 ตุลาคม 2543.

³ เรื่องเดียวกัน

อย่างรุนแรงอยู่เช่นเดิม กว่าที่รัฐจะยอมเปลี่ยนแปลงชุดนโยบายให้เอื้อประโยชน์ให้กับชาวบ้านในระดับรากหญ้ามากยิ่งขึ้นต้องอาศัยการรวมตัวเคลื่อนไหวของภาคประชาชนโดยตรง สะท้อนให้เห็นนัยสำคัญทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยบางประการ นอกจากนี้ ไข่ว่าการเคลื่อนไหวผลักดันของภาคประชาชนภายใต้บริบทเงื่อนไขของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยจะได้รับการตอบสนองจากรัฐในทุกกรณี การมีท่าทีตอบสนองในเชิงนโยบายในกรณีสุราพื้นบ้านถือเป็นกรณีพิเศษซึ่งน่าจะเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขและปัจจัยอื่นๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือจากอิทธิพลของแรงผลักดันโดยตรงของภาคประชาชนซึ่งเป็นที่มาของคำถามการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ เหตุใดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องผลักดันนโยบายสุรากลั่นชุมชนของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยจึงได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ภายในเวลาไม่กี่ปี ในขณะที่กลุ่มเคลื่อนไหวในกรณีอื่นๆ กลับถูกปราบปรามอย่างรุนแรงจากรัฐ การเปลี่ยนแปลงนโยบายสุราเป็นเพราะแรงผลักดันของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านเพียงอย่างเดียวหรือเป็นเพราะมีปัจจัยอื่นมาช่วยหนุนเสริมด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่เอื้อให้การเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายสุรากลั่นชุมชนได้รับการตอบสนอง
- 2) เพื่อศึกษาองค์กร รูปแบบยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ 2540 ว่ามีลักษณะอย่างไร
- 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย(Democracy) การกำหนดนโยบายสาธารณะ(Public Policy) กรณีนโยบายสุรา

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

การที่กลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยสามารถผลักดันให้รัฐเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกกฎหมายนั้นเป็นเพราะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้นอันเป็นผลพวงมาจากเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ 2540 รวมทั้งลักษณะของข้อเรียกร้องมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐในด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาพรวม อย่างไรก็ตามลักษณะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองก็ไม่ได้ส่งผลให้เกิดนโยบายที่เป็นผลดีต่อประชาชนในระดับรากหญ้าโดยอัตโนมัติ

ประชาชนยังจำเป็นต้องรวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้ต่อรองกับรัฐทุนนิยมซึ่งมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนอยู่เสมอ

1.4 กรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้อาศัยกรอบแนวคิดทางทฤษฎี 3 แนวคิดหลัก คือ

1) กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมืองในระดับกลุ่มเพื่อช่วยให้เข้าใจองค์กรและพัฒนาการของการต่อสู้จากระดับการวิเคราะห์ภายในองค์กร

2) กรอบแนวคิดเรื่องโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure) เพื่อใช้อธิบายและประเมินผลปัจจัยที่จะส่งผลให้การเคลื่อนไหวผลักดันของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จจากเงื่อนไขของโครงสร้างโอกาส

3) กรอบแนวคิดว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยให้เข้าใจว่านโยบายสุราเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

โดยกรอบแนวคิดทั้งหมดจะกล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 2

1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1) การศึกษานโยบาย กฎหมาย ประกาศ รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จะเน้นศึกษานับตั้งแต่รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2541 เห็นชอบให้เปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุราตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2546 เห็นชอบให้เกษตรกรสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้ (การวิจัยเอกสาร)

2) การศึกษากระบวนการผลักดันนโยบายสุราของชาวบ้านจะเริ่มตั้งแต่มีการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2544 เป็นต้นมา จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2546

1.6 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description)

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารแหล่งต่างๆ ประกอบด้วย

1.1) เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่

1.1.1) เอกสารข้อเสนอ ชื่อเรียกร้องต่อรัฐ สรุปผลการประชุมของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้าน ข้อตกลงและบันทึกต่างๆ ที่ออกโดยกลุ่มเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านทั้ง 4 ภาค

1.1.2) บันทึกและรายงานการประชุมของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา มติคณะรัฐมนตรี สรุปผลการประชุมของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหา ประกาศกระทรวง รวมทั้งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสุรา

1.2) เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่

1.2.1) ข่าวการเคลื่อนไหวของกลุ่มเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้าน แลงการณ้ การเคลื่อนไหวที่ปรากฏบนสื่อต่างๆ อาทิ สื่อสิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

1.2.2) บทความวิเคราะห์ และรายงานการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) โดยจะเลือกสัมภาษณ์แกนนำและสมาชิกของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านแห่งประเทศไทย รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสุรา

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ผลของการศึกษาวิจัยจะทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2540

2) ทำให้ทราบปัจจัยและเงื่อนไขที่จะทำให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชนประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

3) ทราบแนวโน้มลักษณะของนโยบายทางเศรษฐกิจที่จะถูกกำหนดขึ้น โดยรัฐทุนนิยม

4) เกิดตัวแบบ หรือ กรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้อง หรืออ้างสิทธิตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540

1.8 การนำเสนอผลการศึกษา

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 แนวนโยบายการบริหารงานสุราตั้งแต่อดีต – ปี พ.ศ.2546 : ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ จะกล่าวถึงพัฒนาการความเป็นมาของนโยบายและรูปแบบการบริหารงานสุราของรัฐตั้งแต่อดีต เนื้อหาส่วนใหญ่พยายามชี้ให้เห็นรูปแบบและวิวัฒนาการในการแสวงหารายได้ จากอุตสาหกรรมสุราของรัฐ จนกระทั่งถึงยุคสุราเสรี ทั้งนี้ เพื่อเป็นพื้นฐานเบื้องต้นสำหรับการศึกษารูปแบบการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย

บทที่ 4 องค์กร รูปแบบยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยและกลุ่มพลังอื่นๆ ซึ่งมีส่วนได้ - ส่วนเสียกับนโยบาย จะกล่าวถึงความเป็นมาในเชิงนโยบายที่นำไปสู่การเคลื่อนไหว การก่อเกิด ลำดับเหตุการณ์สำคัญ ข้อเรียกร้องในการเคลื่อนไหว การจัดองค์กร รูปแบบยุทธวิธีการเคลื่อนไหวประท้วง รวมทั้งจุดแข็ง-จุดอ่อนของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

บทที่ 5 บทวิเคราะห์ ในบทนี้จะแบ่งประเด็นการศึกษาวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามในการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 กลุ่มประเด็น คือ 1) โครงสร้างโอกาสทางการเมือง 2) ผลลัพธ์ของนโยบายและสาเหตุของความล้มเหลว 3) ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย(Democracy) และการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public policy making) กรณีนโยบายสุรา

บทที่ 6 บทสรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย