

การเปลี่ยนแปลงนโยบายสุรา : ศึกษากรณีการผลักดันนโยบาย
โดยกลุ่มเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย



นายประเทือง ม่วงอ่อน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

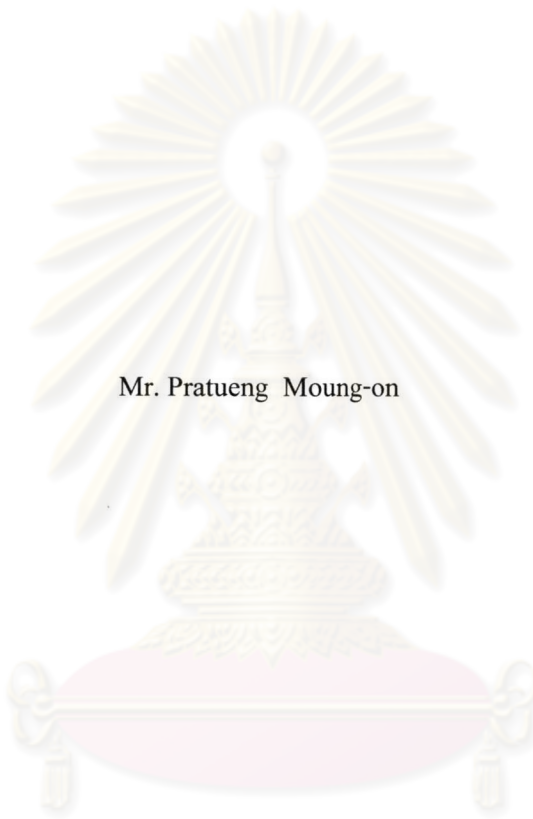
ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-53-1007-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

522000686

LIQUOR POLICY CHANGE : A CASE STUDY OF POLICY ADVOCACY
BY THE TRADITIONAL LIQUOR NETWORK OF THAILAND



Mr. Pratueng Moung-on

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-53-1007 -7

ประเทือง ม่วงอ่อน : การเปลี่ยนแปลงนโยบายสุรา : ศึกษากรณีการผลักดันนโยบายโดยกลุ่มเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย.(LIQUOR POLICY CHANGE : A CASE STUDY OF POLICY ADVOCACY BY THE TRADITIONAL LIQUOR NETWORK OF THAILAND) อ. ที่ปรึกษา : อาจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 234 หน้า. ISBN 974-53-1007-7.

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐตอบสนองในเชิงนโยบายต่อการเคลื่อนไหวผลักดันของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยโดยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกกฎหมาย โดยมีสมมติฐานในการวิจัย คือ การที่กลุ่มเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยสามารถผลักดันให้รัฐเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถผลิตสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกกฎหมายนั้นเป็นเพราะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้นอันเป็นผลพวงมาจากเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ 2540 รวมทั้งลักษณะของข้อเรียกร้องมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐในด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาพรวม อย่างไรก็ตาม ลักษณะโครงสร้างโอกาสทางการเมืองก็ไม่ได้ส่งผลให้เกิดนโยบายที่เป็นผลดีต่อประชาชนระดับรากหญ้าโดยอัตโนมัติ ประชาชนยังจำเป็นต้องรวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้ต่อรองกับรัฐทุนนิยมซึ่งมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนอยู่เสมอ

ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร(สมัยที่ 1) ออกนโยบายอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นเพราะข้อเรียกร้องของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐในการส่งเสริมและกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า โดยเฉพาะนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์(OTOP)รวมทั้งแรงจูงใจจากความเชื่อมั่นในแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ผูกติดอยู่กับระบบการค้าเสรี ในการศึกษาครั้งนี้ยังพบอีกว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอันเป็นผลพวงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 มิได้ส่งผลให้ชาวบ้านในระดับรากหญ้าได้รับประโยชน์จากกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจโดยตรง ตรงกันข้าม ความเป็นเสรีดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้มีอำนาจเสมอ จนกระทั่งชาวบ้านได้มีการรวมตัวเคลื่อนไหวต่อสู้และต่อรองกับอำนาจรัฐ ความเป็นเสรีประชาธิปไตยเหล่านั้นจึงจะเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนระดับรากหญ้ามากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยก็ยังมีประโยชน์ในฐานะเครื่องมือที่ชาวบ้านจะใช้เป็นหลักอ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเคลื่อนไหว

ภาควิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อนิสิต.....ประเทือง ม่วงอ่อน.....
สาขาวิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา 2547.....

#4481138824 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: LIQUOR POLICY/ POLICY ADVOCACY/ LIQUOR NETWORK

PRATUENG MOUNG-ON : LIQUOR POLICY CHANGE : A CASE STUDY OF POLICY
ADVOCACY BY THE TRADITIONAL LIQUOR NETWORK OF THAILAND.

THESIS ADVISOR : PRAPHAT PINTOPTAENG, Ph.D., 234 pp. ISBN 974-53-1007-7.

This research is aimed to study the main factors that make the Thaksin's government give positive policy response to the movement of The Traditional Liquor Network of Thailand. The Thaksin's government recently provides rural people a legalized opportunity to produce and distribute their community-made whiskey, while the production and distribution of community-made whiskey had been banned since 1950. The research hypothesis is that the Traditional Liquor Network of Thailand had succeed lobbying the state to open an opportunity for grassroots people to produce their community-made whiskey legally due to a more open political opportunity structure that is partly the result of the liberalized Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2540). Such an open political opportunity matched with the government's grassroots economy promotion policies which are aimed to facilitate the national economy. However, this political opportunity structure does not automatically provide advantages to grassroots people. In fact, rural people still need to form interest groups and movements to negotiate with the Capitalist State to protect and further their own agenda due to the tendency that the Capitalist State tends to establish policies that frequently provide more advantages to capitalists than the people.

The study found that first Thaksin's government enacted community-made whiskey permission because the agenda of the Traditional Liquor Network of Thailand went hand in hand with grassroots economic promotion, especially the One Tambon One Product (OTOP) project, as well as the government's policy orientation towards liberalized development. Besides, this research also found that the democratic political economy, a by-product from the latest Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2540), does not have direct benefits for grassroots people. In contrast, this liberalization process tends to provide more advantages to some capitalists who have patriot-client relationships with those who have state power. In fact, rural people have to form interest groups and movements in order to negotiate with the state power; to make such liberalized democracy benefits the grassroots people. The study also found that Thailand's recent democratic constitution is very important in providing a legitimate framework for the struggle of the grassroots movements.

Department.....Government..... Student's signature..... *Pratueng Mung-on*

Field of study...Government..... Advisor's signature..... *Praphat Pintoptaeng*

Academic year...2004.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือของบุคคลต่างๆ หลายท่าน โดยเฉพาะ อาจารย์พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ซึ่งได้ให้คำปรึกษา ช่วยตรวจทานแก้ไข เสนอแนะประเด็น รวมทั้งการช่วยติดตาม กระตุ้น เกี่ยวเชิญ และให้ความช่วยเหลือในทุกๆ เรื่องของชีวิตแม้กระทั่งการอนุเคราะห์วัสดุอุปกรณ์และพื้นที่ในการดำเนินการศึกษาวิจัย อาจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่ให้โอกาสรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านได้ช่วยเหลือให้คำปรึกษา เสนอแนะประเด็นเพิ่มเติม และช่วยตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิศาณ ชุมพล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอก ตังทรัพย์วัฒนา ซึ่งเป็นประธานกรรมการสอบและกรรมการสอบ สำหรับความเมตตาในการให้คำปรึกษา ช่วยตรวจทานแก้ไขและเสนอแนะประเด็นในการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม รองศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ สำหรับคำปรึกษาแนะนำในช่วงที่ผู้ศึกษากำลังสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ ลูกศิษย์ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งห้าท่านเป็นอย่างสูงที่สั่งสอนและให้โอกาสลูกศิษย์มาโดยตลอด

ขอกราบขอบพระคุณ นายสมศักดิ์ และ นางสุพัฒน์ ม่วงอ่อน คุณพ่อและคุณแม่ผู้คอยให้กำลังใจและเป็นแบบอย่างที่ดีให้ลูกได้ยึดเหนี่ยวในการดำเนินชีวิตอย่างมีสติ และดำรงอยู่บนความไม่ประมาท คุณประสิทธิ์ ชินอุดมทรัพย์ และ คุณประดิษฐ์ ชินอุดมทรัพย์ ที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่พักพิงตลอดระยะเวลา 4 ปี จนทำให้ผู้ศึกษาสามารถเล่าเรียนต่อไปได้

ขอขอบคุณ คุณปิยะพร หนูนันทน์ คุณภัทริกา พัฒนพร คุณเพียงกมล มานะรัตน์ คุณปิยะมาศ ทัทมมงคล คุณเพ็ชรฤดี ชีรพรสกุล และท่านอื่นๆ ซึ่งไม่ได้กล่าวมา ณ ที่นี้ ที่คอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ เสมอมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฏ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 กรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัย.....	4
1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
1.6 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย.....	5
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.8 การนำเสนอผลการศึกษา.....	6
2 กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	7
2.1 การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม.....	7
2.2 โครงสร้างโอกาสทางการเมือง(Political Opportunity Structure).....	17
2.3 กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับทุน.....	29
2.4 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	34
3 บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ว่าด้วยนโยบายและการบริหารงานสุรา ตั้งแต่อดีต – ปี พ.ศ.2546.....	41
3.1 ยุคที่ภาครัฐเริ่มแสวงหารายได้แต่ยังเปิดโอกาสให้ผลิตและจำหน่ายโดยเสรี.....	44
3.2 ยุคเริ่มห้ามมิให้มีการผลิตและจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อเปิดให้มีการประมุขสิทธิ.....	45

บทที่	หน้า
3.3 ยุคผูกขาดการผลิตและจำหน่ายโดยรัฐ.....	50
3.4 ยุคสัมปทานผูกขาดโดยกลุ่มทุน.....	52
3.5 ยุคสุราเสรี.....	68
3.6 การปราบปรามจับกุมผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493.....	80
3.7 สรุปท้ายบท.....	82
4 บทวิเคราะห์ว่าด้วยการจัดองค์กรและการรวมตัวเคลื่อนไหวของกลุ่มเครือข่าย เหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยและกลุ่มผู้มีส่วนได้ - ส่วนเสียกับนโยบาย.....	84
4.1 กลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย.....	84
4.1.1 ความเป็นมาในเชิงนโยบายที่นำไปสู่การเคลื่อนไหว.....	84
4.1.2 การก่อตัวของกลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย.....	86
4.1.3 การดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวหลังการจัดตั้งองค์กร.....	88
4.1.4 การจัดองค์กรการเคลื่อนไหว.....	94
4.1.5 รูปแบบยุทธวิธีการเคลื่อนไหวประท้วง.....	101
4.1.5.1 ยุทธวิธีตามช่องทางการเมืองปกติ (conventional).....	101
4.1.5.2 ยุทธวิธีการขัดขวาง ทำลายระบบการเมืองปกติ(disruptive).....	108
4.1.6 สาเหตุที่ทำให้กลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านมีอิทธิพลต่อรัฐ.....	110
4.1.7 จุดอ่อนด้อยของกลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้าน.....	113
4.2 กลุ่มผู้มีส่วนได้ - ส่วนเสียกับนโยบาย.....	114
4.2.1 กลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี.....	114
4.2.2 กลุ่มบริษัทบุญรอด บริวเวอรี่ จำกัด (มหาชน).....	115
4.3 สรุปท้ายบท.....	117
5 บทวิเคราะห์.....	120
5.1 โครงสร้างโอกาสทางการเมือง.....	121
5.1.1 ระดับโลก(ปัจจัยเหนือรัฐ).....	121
5.1.1.1 กระบวนการ โลกาภิวัตน์(Globalization).....	121
5.1.1.2 การค้าเสรีตามกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO).....	124

บทที่	หน้า
5.1.2 ระดับประเทศ(ปัจจัยระดับรัฐ).....	126
5.1.2.1 รัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายอื่นๆ.....	126
5.1.2.2 แผนนโยบายของผู้บริหารเมือง.....	131
5.1.2.3 โครงสร้างระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการ กำหนดนโยบายสุรา.....	140
5.2 ผลลัพธ์ของนโยบายและสาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่าย สุราพื้นบ้านของสมาชิกเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย.....	146
5.2.1 ผลลัพธ์ของนโยบาย.....	146
5.2.2 สาเหตุของความล้มเหลวในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านของสมาชิก เครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย.....	150
5.2.2.1 สาเหตุจากเครือข่ายเหล้าพื้นบ้าน.....	150
5.2.2.2 สาเหตุจากมติทางการเมือง.....	151
5.2.2.3 สาเหตุจากเงื่อนไขทางสังคม.....	158
5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย(Democracy) และการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public policy making) กรณีนโยบายสุรา.....	160
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	163
6.1 บทสรุป.....	164
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	168
6.3 ข้อเสนอแนะ.....	170
รายการอ้างอิง.....	172
ภาคผนวก.....	182
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493 และฉบับแก้ไข	183
ภาคผนวก ข ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543(ฉบับที่ 1)...	196
ภาคผนวก ค ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2543(ฉบับที่ 2)...	204
ภาคผนวก ง ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2544(ฉบับที่ 3)...	207
ภาคผนวก จ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546(ฉบับที่ 4)...	212
ภาคผนวก ฉ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546(ฉบับที่ 5)...	217

บทที่	หน้า
ภาคผนวก ข ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ.2546.....	219
ภาคผนวก ซ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 2).....	226
ภาคผนวก ฌ ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 3).....	228
ภาคผนวก ฉ ร่างพระราชบัญญัติจัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้าน(ฉบับประชาชน)230	
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	234

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

			หน้า
ตารางที่	1	แสดงยุทธศาสตร์ที่ผู้มีอำนาจจะใช้กับผู้ทำทนายอำนาจ.....	25
ตารางที่	2	แสดงจำนวนคดีและค่าเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ.2493.....	81
ตารางที่	3	แสดงสถิติจำนวนผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) ภาคที่ 1-5.....	148
ตารางที่	4	แสดงสถิติจำนวนผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ.2546 (ฉบับที่ 4) ภาคที่ 6-9.....	149
ตารางที่	5	แสดงจำนวนผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายส่งสุรากลั่นชุมชน ทั่วประเทศ.....	149
ตารางที่	6	แสดงอัตราภาษีสุราใหม่ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนด ชนิดของสุราและอัตราภาษีสุรา พ.ศ.2546.....	153

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่	1	แสดงโครงร่างแนวคิด/ข้อถกเถียงของ โครงสร้าง โอกาสทางการเมืองตามเกณฑ์การแบ่งของ Hanspeter Kriesi.....	23
แผนภูมิที่	2	แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ.....	33
แผนภูมิที่	3	แสดงประเภทสุราจำแนกตามประเภทการขออนุญาตตามประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา ฉบับที่ 1-4.....	77
แผนภูมิที่	4	แสดงคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นตามประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา ฉบับที่ 1.....	78
แผนภูมิที่	5	แสดงคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลั่นตามประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา ฉบับที่ 4.....	79
แผนภูมิที่	6	แสดงโครงสร้างการจัดองค์กรของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้าน แห่งประเทศไทย.....	100

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย