

กระบวนการทางการเมืองในการผลักดันร่างนโยบายสุราก้าวหน้า ในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563–2567

พศัทศน์ สิริชุตยานุภาพ¹ สุรพล ราชภัณฑารักษ์²
จักรี ไชยพินิจ³ เกรียงชัย ปิงประวัต⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2567 (2) ลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้าทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน และ (3) ผลของการต่อสู้ในสภาและแนวทางการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2566 โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า เมื่อมีกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ประกาศใช้ โดยมีข้อกำหนดให้เพียงผู้ที่มีกำลังการผลิตปริมาณมากเท่านั้นที่จะสามารถขออนุญาตผลิตและจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ จึงนำไปสู่การต่อสู้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. หรือร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า เข้าสู่สภา ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้จะเป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะช่วยกระจายรายได้ให้ครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบการขนาดย่อยทุกราย และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดรายได้แก่กลุ่มนายทุนใหญ่เพียงกลุ่มเดียว โดยการต่อสู้ในการผลักดันนโยบายสุราก้าวหน้า มีทั้งฝ่ายที่สนับสนุน อาทิ พรรคก้าวไกล กลุ่มและเครือข่ายผู้ประกอบการสุราชุมชนและคราฟท์เบียร์ สำหรับฝ่ายคัดค้าน อาทิ หน่วยงานรัฐด้านสาธารณสุข โดยมีความกังวลในเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพ ปัญหาสังคมและอาชญากรรม ขณะที่พรรคการเมืองบางส่วนสนับสนุนและบางส่วนคัดค้าน ทั้งนี้ นโยบายสุราก้าวหน้าเป็นหนึ่งในนโยบายที่พรรคก้าวไกล ปัจจุบันพรรคประชาชน เคยผลักดันเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และแพ้คะแนนในการลงมติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565 กระทั่งได้ถูกนำมาใช้หาเสียงอีกครั้งในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 ซึ่งปัจจุบันร่างกฎหมายสุราก้าวหน้าฉบับนี้ได้ถูกนำเข้าสู่สภาอีกครั้งและถูกตีตกไปแล้วในสภา เหลือเพียงร่างกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ร่างกฎหมายสุราชุมชน (พรรคเพื่อไทย) และร่างกฎหมายสุรารวมไทย (พรรครวมไทยสร้างชาติ) ที่สภาได้รับหลักการไปเพื่อพิจารณาในวาระต่อไป

คำสำคัญ: กระบวนการผลักดันนโยบาย; กฎหมายสุราก้าวหน้า; ตัวแบบกลุ่ม; ทางเลือกสาธารณะ

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: phd.pol@hotmail.com

^{2,3,4} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

The Political Process in the Mobilization of the Progressive Liquor Draft Policy in Thailand from 2020 to 2024

Phasathat Sirijutiyanyuphap¹ Suraphol Rajbhandaraks²

Chakkri Chiapinit³ Kriangchai Pungprawat⁴

Abstract

This research article aims to examine (1) the formulation of the Progressive Liquor Draft Policy from 2020 to 2024; investigates (2) the characteristics of the players' relationship influencing the formulation of the Progressive Liquor Draft Policy from both groups of supporters and opposers; and studies (3) the results of the struggle in the parliament and the approaches in the mobilization of the draft under study after the election of members of the House of Representatives in 2023. The technique of qualitative research was employed using documentary research and in-depth interview. Data were analyzed using the technique of content analysis.

Findings are as follows: The Excise Act, B.E. 2560 was enacted with the requirements that only business operators with a large production capacity could apply for the permission to produce and sell alcoholic beverages. This has led to the mobilization for the Excise Draft Act (issue . . .), B.E., or the Progressive Liquor Draft Bill to the parliament. This bill will determine the regulations for income distribution to cover all small business operators and to prevent the monopoly of income for only one group of giant brewers. In the mobilization of the progressive liquor policy, there are support groups such as the Move Forward Party, and groups and networks of community liquor and craft beer business operators. The opposers include public agencies regarding public health. Certain political parties supported and some opposed. The progressive liquor policy is one of the policies that the Move Forward Party, at present the People's Party, pushed forward to the House of Representatives and lost in the resolution on November 2, 2022. It was used in the political campaign one more time in the 2023 election. Then, the Progressive Liquor Draft Bill was proposed in the parliament one more time and was rejected. Two draft bills of Community Liquor Bill (the Pheu Thai Party) and United Thai Liquor Bill (the United Thai Nation Party) have been accepted by the parliament for consideration in future agenda.

Keywords: Policy Formulation Process; Progressive Liquor Law; Group Model; Public Choice

Type of Article: Research Article

¹ Doctor of Philosophy Program in Politics, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkok, 10240, Thailand
Corresponding Author Email: phd.pol@hotmail.com

^{2,3,4} Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ผ่านมาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกประเภทถูกผูกขาดอยู่กับนายทุนรายใหญ่เพียงไม่กี่รายในประเทศ เนื่องจากกฎหมายตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตทำโรงงานสุราต้องเป็นบริษัทจำกัด มีเงินลงทุนที่ชำระแล้วไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท และกรณีที่เป็นโรงงานเบียร์ขนาดใหญ่จะต้องมีปริมาณการผลิตไม่ต่ำกว่าสิบล้านลิตรต่อปี หรือถ้าผู้ใดจะทำโรงงานเบียร์ขนาดเล็กก็ต้องเป็นโรงเบียร์ประเภทผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต (brewpub) ต้องมีปริมาณการผลิตไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนลิตร แต่ไม่เกินหนึ่งล้านลิตรต่อปีด้วยกฎหมายควบคุมการผลิตลักษณะนี้ จึงไม่เอื้ออำนวยให้เกิดผู้ผลิตรายย่อย รายใหม่ จึงทำให้ประเทศไทยมีความหลากหลายของสุราหรือเบียร์เพียงไม่กี่ยี่ห้อเท่านั้น ซึ่งหลัก ๆ จะมีแค่ 2 รายใหญ่ที่เป็นเจ้าตลาดนำเมาของประเทศไทย คือ บริษัทบุญรอดบริวเวอรี่ ทรูกลูบริมย์ภักดี (ผู้ผลิตเบียร์ยี่ห้อสิงห์, ลีโอ และ U Beer) และบริษัทไทยเบฟเวอเรจ ทรูกลูสิริวัฒน์ภักดี (ผู้ผลิตเบียร์ยี่ห้อช้าง อาซา และเฟดเดอร์-บรอย) ซึ่งมีส่วนแบ่งการตลาดรวมกันคิดเป็นกว่าร้อยละ 93 ของปริมาณการจำหน่ายในประเทศ ขณะที่ตลาดสุรากลั่นสุราสี และสุราผสมถูกผูกขาดโดยบริษัทไทยเบฟเวอเรจเพียงบริษัทเดียว โดยบริษัทไทยเบฟเวอเรจมีโรงงานผลิตสุราในเครือ 18 โรง และมีบริษัทในเครือนำเข้าสุรา มีผลิตภัณฑ์สุรากลั่นกว่า 30 ยี่ห้อ อาทิ สุราขาว (ยี่ห้อรวงข้าว ไผ่ทอง นิยมไทย เสือขาว หมี่ขาว มังกรท่าจีน ไชยา เจ้าพระยา พญานาค พญาเสือ บางยี่ขัน) สุราสี (ยี่ห้อแม่โขง หงส์ทอง มังกรทอง แสงโสม BLEND CROWN 99) และสุราผสม (ยี่ห้อเสือด้า เชียงขุน) (Pounpunwong, 2021) บริษัทไทยเบฟเวอเรจครอบครองส่วนแบ่งการตลาดสุรากลั่นกว่าร้อยละ 80 ตามด้วย บริษัท รีเจนซี บรินต์ไทย ร้อยละ 3.6 และบริษัทอื่น ๆ ร้อยละ 37.4 จะเห็นได้ว่า ธุรกิจน้ำเมานั้นเป็นตลาดที่มีเม็ดเงินจำนวนมากหลายพันล้านบาท โดยในปี พ.ศ. 2566 ตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยมีมูลค่าจำหน่ายสูงถึง 214,450 ล้านบาท ซึ่งขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.9 จากปี 2564 (Engkhakitti, 2024) ดังนั้น หากประเทศไทยมีนโยบายสุราก้าวหน้าโดยเปิดเสรีการผลิตสุราหรือเบียร์ ลดความเข้มข้นของกฎหมายควบคุมการผลิต เอื้ออำนวยให้เกิดผู้ผลิตรายย่อย ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดผู้ผลิตหน้าใหม่ในตลาด ก็จะเกิดผลประโยชน์ในภาพรวมขึ้น โดยรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ทำให้มีการจัดเก็บภาษี มีรายได้เข้ารัฐเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนเกษตรกรที่จะสามารถปลูกวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตในแต่ละท้องถิ่นได้ ทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นและได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพ มีความหลากหลายในราคาที่เหมาะสม รวมทั้งเกิดการจ้างงานและการว่างงานลดลง ท้องถิ่นมีรายได้เกิดการหมุนเวียนของเม็ดเงิน ส่งผลให้เกิด SMEs และธุรกิจ Startup รายใหม่ทั่วประเทศ

จากความสำคัญดังกล่าว จึงทำให้พรรคก้าวไกลได้พยายามผลักดันนโยบายสุราก้าวหน้าเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 ขณะที่ยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งนำโดยนายเทพีพิภพ ลิ้มจิตรกร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกลในขณะนั้น ได้ยื่นร่างแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่...) พ.ศ. ... หรือร่างกฎหมายสุราก้าวหน้า เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2563 เพื่อทบทวนแก้ไขกฎหมายการผลิตสุราสำหรับประชาชน ผู้ประกอบการรายย่อยหรือรายเล็กให้สามารถผลิตเพื่อการค้าได้โดยไม่จำกัดเฉพาะรายใหญ่เท่านั้น นั่นก็คือ การปลดล็อกธุรกิจน้ำเมาจากการผูกขาดของนายทุนแค่ไม่กี่รายในประเทศ และสร้างโอกาสให้รายย่อย รายเล็ก หรือประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสผลิตขาย หรือจำหน่าย โดยนำวัตถุดิบทางการเกษตรที่มีในพื้นที่หรือท้องถิ่นตัวเองมาพัฒนาหรือผลิตสินค้าใหม่ ๆ รสชาติใหม่ ๆ ทำให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และผู้บริโภคได้มีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การผลักดันพระราชบัญญัติสุรกก้าวหน้า ได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่สนับสนุน และกลุ่มที่ไม่สนับสนุน โดยกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายสุรกก้าวหน้า เช่น พรรคก้าวไกล เครือข่ายประชาชน หลายกลุ่ม เช่น สมาคมสุรกาท้องถิ่นไทย เครือข่ายสุรกาแห่งประเทศไทย เครือข่ายสุรกก้าวหน้า สมาคมการค้า ผู้ประกอบการธุรกิจคราฟท์เบียร์ มูลนิธิชีววิถี (BioThai) เป็นต้น ซึ่งมีความต้องการสอดคล้องกันในการสนับสนุนให้มีการแก้ไขกฎหมายการผลิตสุรกาที่มีหลักเกณฑ์เอื้อหรือผูกขาดให้แก่รายทุนใหญ่เท่านั้น โดยร่วมกันผลักดันร่างนโยบายสุรกก้าวหน้าเข้าสู่สภาเพื่อแก้ไขกฎหมายการผลิตสุรกาที่เอื้อให้แก่กลุ่มรายทุนใหญ่ ขณะที่รัฐบาลในสมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยให้เหตุผลของการมอมเมา การเกิด นักดื่มหน้าใหม่ หรือการผลิตสุรกาที่ไม่ได้คุณภาพ ซึ่งผลปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง การผลิตสุรกา พ.ศ. 2565 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565 ก่อนการประชุมสภา ที่จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสุรกก้าวหน้าเพียง 1 วันเท่านั้น โดยการแก้ไขกฎกระทรวงที่รัฐบาลดำเนินการเป็นเพียงข้ออ้างของการ ปลดล็อคที่ไม่ได้ปลดล็อค ซึ่งเดิมกฎกระทรวงฉบับ พ.ศ. 2560 การผลิตเบียร์ต้องมีทุนจดทะเบียนจำนวน 10 ล้านบาท มีกำลังผลิตขั้นต่ำจำนวน 10 ล้านลิตรต่อปี แต่กฎกระทรวงฉบับ พ.ศ. 2565 ไม่ได้กำหนดทุนจดทะเบียน แต่ต้องมีเครื่องหมายการเสียภาษี และจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA มาเพิ่มเติม ซึ่งกลายเป็นว่าไม่ต้องจดทะเบียนแต่กลับต้องมาลงทุนในด้านอื่นที่ใช้ทุนมากเหมือนเดิม (Thairath Plus, 2022) ดังนั้น การแก้ไข กฎกระทรวงฉบับนี้ก็ยิ่งเป็นการกีดกันทางการค้าของผู้มีอำนาจเพื่อโอ้อุ้มรายทุนใหญ่ จึงมิได้เป็นการปลดล็อค อย่างแท้จริง ซึ่งอิทธิพลและปัจจัยที่สำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาลในขณะนั้นมีมากกว่า ทำให้การผลักดันกฎหมายสุรกา ก้าวหน้าของพรรคก้าวไกลไม่ประสบผลสำเร็จ โดยสภา มีมติไม่เห็นด้วยมากกว่าเพียง 2 เสียงเท่านั้น จาก ผู้ลงมติรวม 405 เสียง ด้วยคะแนน 196 ต่อ 194 งดออกเสียง 15 ท้ายที่สุดร่างกฎหมายดังกล่าวจึงถูกตีตกไป เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565

แม้ว่าร่างกฎหมายสุรกก้าวหน้าจะถูกตีตกไปแล้วในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แต่จากการ เลือกตั้งที่ผ่านมาเมื่อเดือนพฤษภาคม 2566 พรรคก้าวไกลได้ชูนโยบายสุรกก้าวหน้าเป็นหนึ่งในนโยบายที่พรรคก้าว ไกลจะผลักดันต่อทันทีในการหาเสียงเลือกตั้งที่ผ่านมา ซึ่งปัจจุบันพรรคก้าวไกลได้ร่างกฎกระทรวงการผลิตสุรกา ก้าวหน้าเตรียมไว้แล้ว เพื่อผลักดันนโยบายต่อในสภา และหวังสร้างรายได้ขยายการเติบโตของ SME รายย่อย ของไทย โดยการแก้พระราชบัญญัติสรรพสามิตเปิดทางให้การผลิตเหล้าเบียร์ทำได้ง่าย ไม่ยุ่งยาก ลดการผูกขาด ของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566 โดยรัฐบาลที่นำโดย นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ความว่า “. . . รัฐบาลมีความตั้งใจที่จะสร้างและขยายโอกาสให้กับประชาชนผ่านการดำเนินนโยบาย . . . คือ การเปลี่ยนบทบาทของรัฐที่เคยเป็นผู้กำกับดูแลที่เต็มไปด้วยกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ให้เป็นผู้สนับสนุนที่ปลด ล็อคข้อจำกัดของประชาชน สร้างโอกาสให้กับประชาชนในการสร้างรายได้และเจริญเติบโต อาทิ การยกเลิกและ ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่จำเป็น เช่น การปลดล็อกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสุรกาพื้นบ้าน . . .” (The Secretariat of the Cabinet, 2023) สำหรับผู้ประกอบการผลิตสุรกาชุมชน เห็นว่า กฎหมายเดิมนั้น ยังควบคุมกำลังการผลิตสุรกา ที่เอื้อต่อทุนใหญ่ที่มีทรัพยากรในการผลิตมาก ถ้าหากกฎหมายสุรกก้าวหน้าสามารถคลายเงื่อนไขนี้ได้ ตลาดสุรกา จะดึงดูดผู้ประกอบการรายเล็ก รายย่อย เข้ามาสู่การแข่งขันในตลาดอย่างเสรีและยุติธรรมมากขึ้น และเป็นการ เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงตลาดอย่างเท่าเทียมกัน และในฐานะผู้ผลิตจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยการจ่าย

ภาชีสรรพาสามิตให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสุราเบียร์ทุกขวดที่ชำระผ่านกรมสรรพสามิตควรรักษาไปสร้างเป็นกองทุนสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ขณะเดียวกันการสร้างค่านิยมจิตสำนึกก็เป็นสิ่งที่ต้องทำไปพร้อมกับกองทุนเยียวยา เพื่อให้เด็กและเยาวชนตระหนักคุณและโทษของสุราหรือเบียร์ ซึ่งการสร้างจิตสำนึกอาจสร้างผลลัพธ์ด้านบวกมากกว่าการควบคุมโดยบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ ภาคประชาชนหรือประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปลดล็อกนโยบายสุราก็ว่ากัน มีทั้งกลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่คัดค้านการปลดล็อกนโยบายดังกล่าว ซึ่งกลุ่มที่ไม่สนับสนุนการปลดล็อกนโยบายสุราก็ว่ากันมีความเห็นว่า การแก้กฎหมายฉบับร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ของพรรคก้าวไกล เป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้มีการผลิตสุราชุมชน เพื่อสร้างเม็ดเงินแก่ SME รายย่อย จะเป็นการเพิ่มนักดื่มหน้าใหม่ ดังความเห็นของ ชูวิทย์ จันทรส เครือข่ายรณรงค์ป้องกันภัยแอลกอฮอล์ กล่าวว่า “... การแก้กฎหมายฉบับร่างของพรรคก้าวไกลที่เปิดโอกาสให้สามารถขายแอลกอฮอล์บนออนไลน์ และให้ผู้ประกอบการสุราสามารถโฆษณาผลิตภัณฑ์ที่มีสัดส่วนแบ่งทางการตลาดเบียร์มูลค่ากว่าจำนวน 2.6 แสนล้านบาท แต่มีผู้ผลิตรายย่อยอย่างคราฟเบียร์และอื่น ๆ เพียงร้อยละ 3.1 จากมูลค่าตลาดสุราและเบียร์โดยรวม จากนโยบายสุราก็ว่ากันจะสามารถขยายตลาดได้จริงหรือไม่ โดยเฉพาะสัดส่วนทางการตลาดที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ยังคงมีส่วนแบ่งทางการตลาดสูง ใครจะสามารถทำได้มากกว่ากัน...” (Lertbumroongchai, 2023) จึงเป็นข้อกังวลว่านโยบายสุราก็ว่ากันจะสร้างผลกระทบมากกว่าประโยชน์ที่ได้หรือไม่ ขณะที่องค์กรของผู้บริโภคสนับสนุนให้ลดการผูกขาดการจำหน่ายสุรา เพราะมองว่าประเทศไทยอยู่กับการผูกขาดการจำหน่ายสุราเพียงไม่กี่เจ้ามานานแล้ว ฉะนั้นการลดการผูกขาดทั้งการผลิตและจำหน่ายเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการ ดังที่ สารี อ่องสมหวัง เลขานุการสภาองค์กรของผู้บริโภคให้ความเห็นว่า “... นโยบายสุราก็ว่ากันจะทำให้การเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ง่ายขึ้น ซึ่งจะให้นักดื่มหน้าใหม่เพิ่มขึ้นหรือไม่ ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลหลังมีนโยบายออกมา แต่เชื่อว่าส่วนแบ่งการตลาดที่เคยผูกขาดมาจากกลุ่มเจ้าสัว จะถูกแบ่งมาสู่เกษตรกรรายย่อยมากขึ้น แต่ก็ได้ส่งเสริมให้คนกินกันสนุกสนาน ซึ่งประเทศทั่วโลกก็ควบคุมการจำหน่ายสุรา การขายให้คนที่มายุเท่าไร ควบคุมการโฆษณา เราก็ไม่จำเป็นต้องไปส่งเสริม แต่สนับสนุนในแง่ของการผลิตและจำหน่ายที่ลดการผูกขาด ขณะเดียวกันก็ควรมีการกำกับ สิ่งที่ต้องทำไปพร้อมกัน คือ ไม่ควรส่งเสริมให้คนดื่ม...” (Lertbumroongchai, 2023) อย่างไรก็ตาม กฎหมายสุราก็ว่ากันจะเป็นกุญแจสำคัญในการคลายล็อกผูกขาด และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายย่อย รายใหม่ทุกคนเข้าถึงตลาดอย่างเท่าเทียม และมีโอกาสได้แสดงฝีมือและพัฒนาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีรสชาติที่เต็มไปด้วยเอกลักษณ์ประจำท้องถิ่นและชุมชนของตนเอง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการเมืองของการต่อสู้ในกระบวนการผลักดันนโยบายสุราก็ว่ากัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563-2566 เพื่อทราบถึงการก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก็ว่ากัน ลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก็ว่ากัน ทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน ตลอดจนผลของการต่อสู้ในสภาและแนวทางการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสุราก็ว่ากัน หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2566 ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยสามารถนำมาเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาของร่างพระราชบัญญัติสุราก็ว่ากันที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทหรือสภาพของสังคมไทย รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจเรื่องนี้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2567
2. เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า ทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน
3. เพื่อศึกษาผลของการต่อสู้ในสภาและแนวทางการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2566

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2567 โดยแบ่งการศึกษาเป็น 3 ช่วง คือ (1) ยุคเริ่มแรก การผลักดันสุราก้าวหน้าและยกระดับเป็นสินค้า OTOP ของชุมชน ภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (2) ยุคที่สอง การก่อตัวของนโยบายสุราก้าวหน้า ภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และ (3) ยุคที่สาม การผลักดันนโยบายสุราก้าวหน้า หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2566

2. ขอบเขตด้านข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง โดยพิจารณาจากการให้ข้อมูลได้เป็นอย่างดีในเรื่องของนโยบายสุราก้าวหน้า จำนวน 9 คน ประกอบด้วย (1) ภาครัฐ จำนวน 2 คน (2) นักการเมือง จำนวน 3 คน (3) นักวิชาการ จำนวน 1 คน และ (4) ภาคประชาชน/ประชาสังคม จำนวน 3 คน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบที่มาของร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า
2. ทำทราบลักษณะความสัมพันธ์และการต่อสู้ของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสุราก้าวหน้า ทั้งในสภาและนอกสภา
3. ทำให้ทราบแนวทางการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2566
4. ได้แนวทางประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทหรือสภาพของสังคมไทย

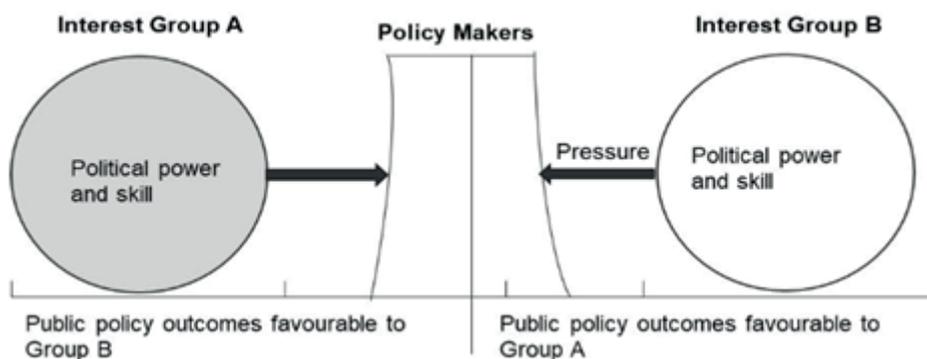
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดนโยบายสาธารณะและตัวแบกลุ่ม

นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลนำมาใช้ในการบริหารประเทศที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม นโยบายสาธารณะที่ดีเมื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จจะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคม หรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ขณะเดียวกันนโยบายสาธารณะอาจทำให้มีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียผลประโยชน์ โดยนโยบายสาธารณะมักจะปรากฏให้เห็นเด่นชัดจากการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง เพื่อดึงดูดคะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชน จนนำไปสู่การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามที่ให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชน ซึ่งนโยบายสาธารณะอาจเกิดจากการผลักดันของประชาชนหรือกลุ่มต่าง ๆ

ที่อาจไม่ได้เกิดขึ้นจากรัฐบาลหรือพรรคการเมืองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี นโยบายสาธารณะจะดำเนินการได้จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในฐานะผู้มีอำนาจในการบริหารทรัพยากรที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จในทางปฏิบัติ จึงกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการหรือความคาดหวังของประชาชนได้ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อคะแนนนิยม ตัวบุคคลและพรรคการเมือง การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการผลักดันนโยบายสุราก้าวที่พรรคก้าวไกลได้นำมาสู่ประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 ซึ่งนายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีประเด็นที่จะผลักดันการผลิตสุราก้าวเพื่อสร้างรายได้ ขยายโอกาส แก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจให้กับประชาชนและผู้ผลิตรายย่อยโดยไม่มีอุปสรรคทางกฎหมายต่อไป โดยผู้วิจัยนำแนวคิดทางเลือกสาธารณะ (public choice) มาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์กระบวนการผลักดันนโยบายสุราก้าวหน้า ผ่านตัวแบบกลุ่ม (group model) ที่มีจุดเน้นสัมพันธ์กับการเกิดขึ้นและผลที่จะเกิดขึ้น ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นกรอบการวิจัยในครั้งนี้

ตัวแบบกลุ่ม (group model) มีฐานความเชื่อว่า นโยบายเป็นผลผลิตที่สะท้อนถึงดุลยภาพของการดิ้นรนแข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม Truman ให้ทัศนะเกี่ยวกับตัวแบบกลุ่มไว้ว่า หัวใจของการเมืองคือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพื่อที่จะมีหน้าที่เหนือกว่าการกำหนดนโยบาย หน้าที่ของระบบการเมืองที่สำคัญที่สุด คือ การประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ประกอบด้วย (1) ตั้งกติกการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่ม (2) แสวงหาแนวทางการประนีประนอมและประสานดุลยภาพในด้านผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ และ (3) กำหนดนโยบายที่เกิดจากการตกลงเจรจาหรือการประนีประนอมของกลุ่มผลประโยชน์ โดยดุลยภาพของการแข่งขันระหว่างกลุ่มจะถูกกำหนดโดยอิทธิพลแต่ละกลุ่ม ซึ่งกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงจะมีอำนาจในการกำหนดดุลยภาพสูงตามไปด้วย อิทธิพลเหล่านี้อาจมาจากจำนวนสมาชิกกลุ่ม เงินทุน ความเข้มแข็งของผู้นำกลุ่ม และความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของนโยบาย จึงเป็นผลที่เกิดจากอิทธิพลของกลุ่มที่มีมากกว่า กลุ่มอื่น ๆ ในรูปแบบนโยบายที่เกี่ยวข้อง



ภาพ 1 Group Model of Policy Making and Implementation (Henry, 1992)

ดังภาพ 1 ตัวแบบกลุ่ม ลักษณะนโยบายสาธารณะ คือ จุดดุลยภาพระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งนโยบายสาธารณะจะสะท้อนให้เห็นจุดรวมของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม กลุ่มใดมีอิทธิพลมากนโยบายจะเอนเอียงไปทางนั้น

นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลลัพธ์ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตย ประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มการเมืองจำนวนมาก กลุ่มเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือนตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในการกำหนดนโยบายที่มีรายละเอียดตอบสนองปัญหาหรือความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่กำหนดว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร การศึกษานโยบายผ่านตัวแบบกลุ่มจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นว่าใครเป็นผู้ริเริ่มและมีส่วนผลักดันนโยบายนั้น ใครได้รับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อทำการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ทำไมนโยบายต้องมีเนื้อหาสาระดังที่กำหนด สิ่งใดเป็นผลลัพธ์ของนโยบายจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับแล้ว อาจมีผลข้างเคียงที่ตามมาโดยไม่คาดหวัง และปัจเจกบุคคลจะมีความสำคัญในทางการเมืองก็ต่อเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มตามผลประโยชน์ที่เป็นนามธรรม (อุดมการณ์) หรือผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม กลุ่มสังคมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐบาล กลุ่มสังคมที่ดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ ต่อสถาบันของรัฐจะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลักดันทันที ดังนั้น การเมืองจึงเป็นเรื่องการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยสร้างกติกา กฎเกณฑ์การต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ทำการประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่าง ๆ ในรูปของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่คอยตอบสนองความต้องการประนีประนอมเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มอิทธิพลที่ต่างเรียกร้องแข่งขันกัน กลุ่มใดมีอิทธิพลมากก็สามารถทำให้นโยบายโอนเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มนั้น ๆ อิทธิพลของกลุ่มอาจขึ้นอยู่กับเงินทุน สถานภาพทางสังคมของผู้นำกลุ่ม ภาวะผู้นำ จำนวนสมาชิกหรือขนาดของกลุ่ม เป้าหมายของกลุ่ม ความเหนียวแน่นของกลุ่ม นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตที่สะท้อนดุลยภาพที่เกิดจากปฏิกริยาระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งทำให้นโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปด้วย (Anumanrajadon, 2004)

แนวคิดทางเลือกสาธารณะ

แนวคิดทางเลือกสาธารณะ (public choice) มีมุมมองให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล การกระจายอำนาจ การส่งเสริมการแข่งขัน การตัดสินใจตามหลักเหตุผลประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากร การยอมรับความแตกต่าง และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลาย และพัฒนาการของนโยบายสาธารณะให้เกิดประสิทธิผล รวมทั้งต้องคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพด้วย นโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบที่ประกอบด้วยปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ รวมถึงมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารขององค์การภาครัฐจะต้องส่งมอบการให้บริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชนได้ตรงกับความต้องการจำเป็นและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นโยบายสาธารณะที่กำหนดออกมาจึงเกิดจากการตัดสินใจในกรอบของเงื่อนไข ได้แก่ การสร้างค่านิยมในหมู่ประชาชนของนักการเมือง และการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเองของประชาชน (Boonsuaykhuan, 2017)

นโยบายที่ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำหรือกลุ่มทุน มีผลมาจากการชี้แนะ แทรกแซง ใช้อิทธิพล บารมี ความเชื่อ ความไว้วางใจ ความศรัทธา หรือการใช้ความรู้ความสามารถของผู้นำ ว่ากันถึงที่สุดการใช้อำนาจนี้เป็นอำนาจทางสังคม (social power) แทรกแซง หรือมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐ (state power) หรือราชการ เพราะคุณลักษณะพิเศษของชนชั้นนำหรือกลุ่มทุนที่มีอยู่จำนวนไม่มากในสังคมการเมือง แต่มีอยู่เกือบทุกสังคม การเมืองจึงทำให้

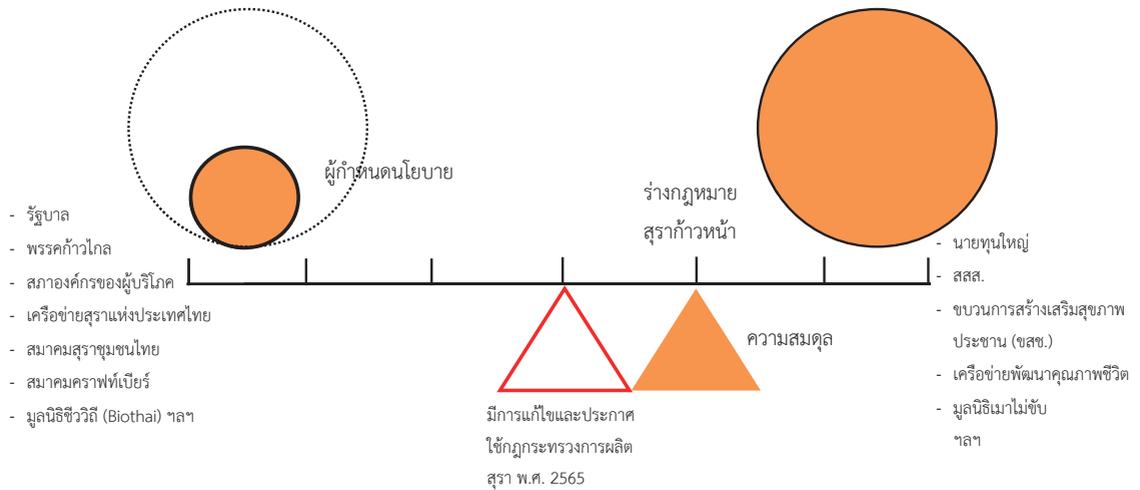
คุณลักษณะพิเศษนี้สร้างอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวอาจเป็นไปได้ทั้งสองทิศทาง คือ นโยบายที่ดีที่เป็นผลมาจากชนชั้นนำหรือกลุ่มทุน ซึ่งมีเจตจำนงทางการเมืองที่ดี ที่จะทำให้นโยบายได้รับการตอบรับ และส่งผลกระทบต่อชนชั้นนำต่อไป ในทางกลับกันหากนโยบายนั้นล้มเหลว และได้รับการยอมรับต่ำ ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อิทธิพลในการกำหนดนโยบายที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว หรือพวกพ้องของกลุ่มชนชั้นนำหรือกลุ่มทุนนั่นเอง

Buchanan (1993) ได้อธิบายกรอบแนวคิดทางเลือกสาธารณะไว้ว่า การกระทำหรือการแสดงออกของกลุ่มผลประโยชน์และแรงจูงใจที่ทำให้บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มและกิจกรรมสาธารณะ โดยเฉพาะขั้นตอนการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก เพื่อจะผลักดันข้อเรียกร้อง หรือประเด็นปัญหาของตนให้กลายเป็นนโยบายสาธารณะโดยผ่านพรรคการเมือง ซึ่งเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย โดยใช้วิธีการเรียกร้องและเจรจาทันทีกับพรรคการเมือง เพื่อให้ประเด็นปัญหาของตนได้รับการผลักดันเข้าสู่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา และผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย รวมไปถึงการศึกษาเพื่อแสวงหาวิธีการทางการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ โดยกรอบแนวคิดทางเลือกสาธารณะตามทฤษฎีพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์และแรงจูงใจที่ทำให้บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มและกิจกรรมสาธารณะนั้น ยังสอดคล้องตามทฤษฎีของ Tullock และ Niskanen ที่ให้ความสำคัญกับปัญหาสาธารณะดังกล่าวเช่นกัน (Kenaphoom, 2018)

การตัดสินใจเลือกของบุคคลจึงมีเหตุผลที่เรียกว่าการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง นอกจากนี้ กิจกรรมทางการเมืองของผู้คนและนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นผลรวมจากการตัดสินใจเลือกและการกระทำของบุคคลที่มาจากพื้นฐานของเหตุผล ปัญหาหรือประโยชน์ทั้งสิ้น ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลมาจากการตัดสินใจใช้อำนาจตามกฎหมาย นโยบายจึงเป็นผลพวงการใช้อำนาจรัฐที่มีความชอบธรรมมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย และยังเป็นผลมาจากการต่อสู้ ของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายเป็นไปตามความประสงค์หรือเป้าหมาย หรือนโยบายคือผลพวงของการต่อสู้ แข่งขันแย่งชิง ต่อรองระหว่างอำนาจของกลุ่มทางสังคม

การนำแนวคิดทางเลือกสาธารณะมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อเป็นส่วนขยายให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ของนโยบายสุราก้าวหน้า ประกอบด้วย พรรคการเมือง ซึ่งมีบทบาทการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะภาครัฐในฐานะผู้กำหนดและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และภาคเอกชนที่เป็นนายทุนซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสุราก้าวหน้าถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ภาคประชาชนยังเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญในการต่อสู้และผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ของภาครัฐ เนื่องจากภาคประชาชนมีความมุ่งหวังเพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของภาครัฐซึ่งมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งแนวคิดทางเลือกสาธารณะนั้นมีมุมมองเกี่ยวกับพฤติกรรมการตัดสินใจว่า ในกิจการที่เป็นเรื่องส่วนรวมทั้งหลายจะไม่แตกต่างจากพฤติกรรมของคนแต่ละคน การตัดสินใจเลือกและกระทำไม่แตกต่างจากการแลกเปลี่ยนซื้อขายในระบบตลาดรัฐ ในฐานะของผู้บริโภคนโยบายและบริการผ่านการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพื่อซื้อนโยบายและบริการสาธารณะจากการเมืองและรัฐบาลผ่านการเลือกตั้งด้วยเหตุผล

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 2 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาการเมืองของการต่อสู้ในกระบวนการผลักดันนโยบายสุราก้าวหน้าในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563–2567 ผู้วิจัยได้นำตัวแบบกลุ่ม (group model) มาใช้สร้างกรอบการวิจัย โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

เริ่มต้นจากกรอบวงกลมซ้ายขวาซึ่งเป็นการแบ่งกลุ่มตามตัวแบบกลุ่ม โดยแบ่งตัวแสดงออกเป็น 2 กลุ่มหลักสำคัญ คือ กลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่ไม่สนับสนุนการปลดล็อคคนโยบายสุราก้าวหน้า โดยกลุ่มที่สนับสนุน ได้แก่ พรรคเพื่อไทย พรรคก้าวไกล สภาองค์กรของผู้บริโภค เครือข่ายสุราแห่งประเทศไทย สมาคมสุราชุมชนไทย สมาคมคราฟท์เบียร์ มูลนิธิชีววิถี (biothai) ผู้ประกอบการผลิตสุราชุมชน นักวิชาการด้านกฎหมายและสังคม ฯลฯ ซึ่งมีความต้องการสอดคล้องกันในเรื่องการแก้ไขกฎหมายการผลิตสุราที่มีหลักเกณฑ์เอื้อหรือผูกขาดให้แก่ นายทุนใหญ่เท่านั้น จึงผลักดันร่างนโยบายสุราก้าวหน้าเข้าสู่สภาฯ เพื่อแก้ไขกฎหมายการผลิตสุราที่เอื้อให้แก่ นายทุนใหญ่เท่านั้น สำหรับกลุ่มที่ไม่สนับสนุน ประกอบด้วย นายทุนใหญ่อุตสาหกรรมผลิตสุรา/เบียร์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ขบวนการสร้างเสริมสุขภาพประชาชน (ขสช.) เครือข่ายพัฒนาคุณภาพชีวิต มูลนิธิเมาไม่ขับ นักวิชาการด้านสาธารณสุข ฯลฯ ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุผลปัญหาด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชน ตลอดจนการเกิดนวัตกรรมใหม่ในกลุ่มเยาวชน หรือการผลิตสุราที่ไม่ได้คุณภาพ ซึ่งจากเส้นความสมดุลสะท้อนให้เห็นว่า ข้อมูลจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะ ข้อมูลด้านสุขภาพขณะนั้นมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มผู้สนับสนุน จุดการเปลี่ยนแปลงและดุลยภาพจึงอยู่ค่อนข้างทาง กลุ่มที่ไม่สนับสนุน โดยในปี พ.ศ. 2565 คณะรัฐมนตรีสมัยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการแก้ไขและประกาศใช้กฎกระทรวงการผลิตสุรา พ.ศ. 2565 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565 ก่อนการประชุมสภาฯ ที่จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. หรือพ.ร.บ.สุราก้าวหน้าเพียง 1 วันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงฉบับ พ.ศ. 2565 ไม่ได้กำหนดจุดโทษเบี่ยงแต่ต้องมีเครื่องหมายการเสียภาษี รวมทั้งจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพิ่มเติม แม้ว่าไม่ต้องจดทะเบียนแต่กลับต้องลงทุนในด้านอื่นที่ใช้ทุนมากเหมือนเดิม การแก้ไขกฎกระทรวงฉบับนี้ก็ยังเป็นการกีดกันทางการค้าของผู้มีอำนาจเพื่อโอบอุ้มนายทุนใหญ่

จึงมิได้เป็นการปลดล็อกอย่างจริงจัง ซึ่งอิทธิพลและปัจจัยที่สำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาลขณะนั้นมีมากกว่า จึงทำให้การผลักดันกฎหมายสุราก้าวหน้าของพรรคก้าวไกลไม่ประสบผลสำเร็จ โดยสภาพ มีมิติไม่เห็นด้วยมากกว่าเพียง 2 เสียงเท่านั้น จากผู้ลงมติรวม 405 เสียง ท้ายที่สุดร่างกฎหมายดังกล่าวจึงถูกตีตกไป เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2565

จากการเลือกตั้งที่ผ่านมาเมื่อเดือนพฤษภาคม 2566 หลายพรรคการเมืองซูเปอร์เด็นการหาเสียงด้วยนโยบายสุราก้าวหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคก้าวไกลที่มีความโดดเด่นในการผลักดันการปลดล็อกนโยบายสุราก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ซึ่งกลยุทธ์ที่นำมาใช้เห็นได้ชัดว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ นำการตลาดมาใช้ในการหาเสียงผ่านทางเลือกสาธารณะ โดยพรรคการเมืองเสนอนโยบายที่เป็นปัญหาหรือความต้องการของประชาชน ดังเช่นการปลดล็อกนโยบายสุราก้าวหน้าที่ต้องการปลดล็อกการผลิตสุราให้ประชาชนทั่วไป หรือผู้ผลิตรายย่อย รายใหม่ได้สามารถผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อทำการค้าได้ เปิดโอกาสทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการสร้างเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ใหม่ ๆ เกิดเป็นนวัตกรรมใหม่และเป็นการกระจายรายได้ให้กับประชาชน ทลายการผูกขาดจากกลุ่มนายทุนใหญ่แค่ไม่กี่เจ้าในประเทศไทย ซึ่งเปรียบได้กับสินค้าที่พรรคการเมืองเสนอขายให้แก่ผู้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนเป็นการตอบแทน โดยผู้เลือกตั้งจ่ายเป็นคะแนนเสียงแทนเงินเพื่อซื้อความเชื่อในแนวนโยบายสุราก้าวหน้า โดยพรรคการเมืองเป็นนักการตลาดที่หาเหตุและผล รวมทั้งประโยชน์ที่ตรงตามความต้องการของประชาชน เพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนในมุมมองผู้บริโภค ซึ่งนโยบายสุราก้าวหน้า คือ การปลดล็อกธุรกิจน้ำเมาจากการผูกขาดของนายทุนแค่ไม่กี่เจ้า และสร้างโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสผลิตขาย นำวัตถุดิบทางการเกษตรที่มีในพื้นที่ตัวเองมาพัฒนาหรือผลิตสินค้าใหม่ ๆ รสชาติใหม่ ๆ ทำให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจและผู้บริโภคมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบวิจัยแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 วิธีการ ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าทางเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเมืองของการต่อสู้ในกระบวนการผลักดันนโยบายสุราก้าวหน้าในประเทศไทย เพื่อนำมาใช้ในการประกอบข้อมูลในการวิเคราะห์ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อไป

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) ผู้วิจัยนำผลการวิจัยเอกสารซึ่งเป็นประเด็นปัญหา มาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้นจำนวน 9 คน เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาใช้ในการประกอบข้อมูลในการวิเคราะห์ต่อไป

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การเมืองของการต่อสู้ในกระบวนการผลักดันนโยบายสุราก้าวหน้าในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563-2567 ได้ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

ผลการศึกษาการก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2567

ผลการวิจัย พบว่า ระยะเริ่มแรก ก่อนปี พ.ศ. 2543 การผลิตสุราก็จะเป็นการผลิตโดยรัฐ รัฐผูกขาดประชาชนทั่วไปห้ามผลิต แม้ว่า จะเป็นสุราแช่ หรือสุรากลั่น เมื่อผูกขาดแล้วรัฐให้สัมปทานเอกชนไปผลิต

ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลในสมัยทักษิณ ชินวัตร ได้มีนโยบายส่งเสริมการผลิตสุราเสรีขึ้น เพื่อเป็นการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนโดยมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) เพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสุราแช่ชนิดสุราผลไม้ สุราแช่พื้นเมือง และผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรี และในปี พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการออกประกาศกระทรวงการคลังเรื่องวิธีการบริหารงานสุรา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) เห็นชอบนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาล ตามข้อเรียกร้องของเครือข่ายผู้ผลิตสุราร้านบ้านทั่วทุกภาคของประเทศไทยที่ต้องการกดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อรองรับการผลิตสุราร้านบ้านซึ่งถือว่าเป็นสุราเถื่อนในขณะนั้นให้ถูกกฎหมาย กระทั่งเกิดการรัฐประหารในปี 2549 นโยบายการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนเกิดการชะงักลง รัฐบาลต่อมาหลายสมัยไม่ได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมสุราชุมชนเท่าที่ควร และยังมีประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ได้ เกิดการผูกขาดตลาด เพราะมีเพียงเจ้าใหญ่เท่านั้นที่ยังสามารถดำเนินกิจการได้ภายใต้กฎเกณฑ์ดังกล่าว ต่อมาปี พ.ศ. 2563 เกิดกระแสการเรียกร้องจากผู้ผลิตสุราชุมชนและคราฟต์เบียร์ทั่วประเทศ รวมตัวกันเพื่อเคลื่อนไหวให้ปลดล็อกทางกฎหมาย เพื่อให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถผลิตสุราเสรีได้ โดยมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านขณะนั้นเสนอร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้าเข้าสู่สภาเมื่อปี พ.ศ. 2565 และถูกสภาตีตกไป อย่างไรก็ตาม สุราเสรียังคงเป็นนโยบายที่พรรคการเมืองใหญ่นำมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2566 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวที่จะทำให้ประเทศไทยมีความหลากหลาย รักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ และเป็นธรรมทางการค้า แต่นโยบายดังกล่าวนี้มีทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้าน ทั้งที่เป็นพรรคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ ภาคประชาสังคม ซึ่งล้วนเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้ผลักดันร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า

ผลการศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้าทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน

ผลการวิจัย พบว่า ฝ่ายที่สนับสนุนการผลักดันร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า เห็นว่า การผลิตสุราเพื่อการค้าสุจริตสำหรับบุคคลทั่วไปเป็นการสร้างงาน สร้างอาชีพโดยให้เป็นไปตามกฎหมายและภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะเป็นการกระจายรายได้และเปิดกว้างให้มีการประกอบอาชีพที่สุจริต เป็นการกระจายรายได้ต่อชุมชน ผู้บริโภคมีทางเลือกหลากหลายมากขึ้น เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและสนับสนุนผลผลิตทางการเกษตรในท้องถิ่นให้มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น และทำให้ประชาชนมีรายได้มากขึ้น ขณะที่ฝ่ายคัดค้านการผลักดันร่าง พ.ร.บ. สุราก้าวหน้า เห็นว่า สุรามีความแตกต่างจากสินค้าทั่วไป ซึ่งสุราเป็นสินค้าบริโภคที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน และยังอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม และศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น เกิดอุบัติเหตุตามท้องถนนจนนำมาซึ่งความเสียหายทั้งต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ก่อให้เกิดอาชญากรรม ตลอดจนยังเป็นสาเหตุในการทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต รวมถึงยังเป็นการเพิ่มช่องทางให้เยาวชนสามารถเข้าถึงสุราได้ง่ายขึ้น แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายหลายฉบับออกมากควบคุม แต่ก็ยังไม่อาจควบคุมปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การผลิตสุราในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดด้านกฎระเบียบโดยเฉพาะการขอใบอนุญาตผลิตและจำหน่าย ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญของผู้ประกอบการรายย่อย จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับสุรา เพื่อให้ผู้ผลิตสุรากลั่นชุมชนสามารถผลิตและจำหน่ายได้ง่ายขึ้น และเป็นการลดข้อจำกัดของการผลิตสุราชุมชนเพื่อไม่ให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่มีการผูกขาดมากเกินไป หากมีการ

ผ่านปรนกฎระเบียบอาจช่วยให้เกษตรกรสามารถใช้วัตถุดิบท้องถิ่น เช่น ข้าว อ้อย สับปะรด น้ำตาลมะพร้าว ฯลฯ มาผลิตสุราชุมชน ซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าเกษตรได้มากขึ้น

ผลการศึกษาการต่อสู้ในสภาและแนวทางการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสุราก้าวหน้า หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2566

ผลการวิจัย พบว่า ผู้ประกอบการสุราชุมชนและภาคประชาสังคมได้มีการเรียกร้องให้แก้กฎหมายการผลิตสุรามาโดยตลอด จึงทำให้สุราก้าวหน้า สุราพื้นบ้าน สุราเสรี ได้กลายเป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2566 ซึ่งพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยเป็นสองพรรคสำคัญที่ชูนโยบายเด่นชัดในการผลักดันกฎหมายสุราก้าวหน้า หรือกฎหมายสุราชุมชน เข้าสู่การพิจารณาในสภาอีกครั้ง จึงกล่าวได้ว่า สุรา รัฐ และประชาชน ทั้งสามปัจจัยมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นและยาวนาน นอกจากจะเป็นประโยชน์กับวิสาหกิจชุมชนและกลุ่มสุราชุมชนแล้ว ยังสามารถจะเกิดประโยชน์สร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ผลิตวัตถุดิบในการผลิตสุราชุมชน ทำให้ได้ประโยชน์ในภาพรวมทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งวัฒนธรรมสุรามีอยู่กับสังคมไทยมานานและมีอัตลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ที่ต่างกัน การนำเอาทุนทางวัฒนธรรมทางภูมิปัญญาไทยที่มีอยู่มาเพิ่มมูลค่า ส่งเสริมเศรษฐกิจต่อเนื่องในหลายมิติ ทั้งการท่องเที่ยว การส่งออกสินค้า การกระจายรายได้สู่ชุมชน จะสามารถเป็นหนึ่งในเครื่องมือในการส่งเสริมซอฟต์พาวเวอร์ (soft power) ของประเทศไทย รวมทั้งนอกสภาก็ยังมีการต่อสู้เพื่อขับเคลื่อนเรื่องสุรามายอย่างต่อเนื่อง ผ่านการจัดนิทรรศการ เวทีสัมมนา ในสร้างการตระหนักรู้ให้กับประชาชน เรื่องการผลิตสุราและเบียร์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนควรสามารถทำได้ เพื่อที่จะสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น โดยการใช่วัตถุดิบที่เป็นพืชทางการเกษตรของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งรณรงค์ให้คนในสังคมเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่บังคับใช้ว่าเป็นอย่างไร เป็นธรรมหรือไม่ หรือเอื้อประโยชน์ให้ใครบ้าง ตลอดจนการรวมตัวกันของมวลชนเพื่อเคลื่อนไหวผลักดันการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เอื้อต่อผู้ผลิตรายใหญ่ แต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตรายย่อย ในเวทีการชุมนุมทางการเมือง เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายบางประการที่จะเอื้อให้กับสุราชุมชนสามารถเดินหน้าไปได้ เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายย่อยหรือธุรกิจชุมชน

การอภิปรายผล

ในอดีตรัฐบาลมีนโยบายผูกขาดการผลิตสุรา ต่อมารัฐโอนอำนาจผูกขาดการผลิตและการขายสุราให้เอกชน โดยรัฐได้รับผลตอบแทนจากส่วนแบ่งรายได้ของเอกชนผู้รับสัมปทาน สอดคล้องกับงานวิจัยของวสันต์ ปวนปิ่นวงศ์ กล่าวว่า รัฐเองยังส่งเสริมให้เกิดการผลิตและจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ภาครัฐ มีการผูกขาดอำนาจส่งผลต่อการได้ประโยชน์ของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ด้านเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการขาดการกระจายอำนาจทางด้านกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ท้องถิ่น และประชาชน จึงมีการเรียกร้องให้เปิดเสรีการผลิตสุรามากขึ้น โดยมีตัวแสดงสำคัญ 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่สนับสนุน ได้แก่ พรรคเพื่อไทย พรรคประชาชน (เดิมพรรคก้าวไกล) สภาองค์กรของผู้บริโภค เครือข่ายสุราแห่งประเทศไทย สมาคมสุราชุมชนไทย สมาคมคราฟท์เบียร์ มูลนิธิชีววิถี ผู้ประกอบการผลิตสุราชุมชน นักวิชาการด้านกฎหมายและสังคม ฯลฯ ซึ่งมีความต้องการสอดคล้องกันในเรื่องการแก้ไขกฎหมายการผลิตสุราที่มีหลักเกณฑ์เอื้อหรือผูกขาดให้แก่รายใหญ่เท่านั้น จึงผลักดันร่างนโยบายสุราก้าวหน้าเข้าสู่สภาฯ เพื่อแก้ไขกฎหมายการผลิตสุราที่เอื้อให้แก่รายใหญ่เท่านั้น

สำหรับกลุ่มที่ไม่สนับสนุน ประกอบด้วย นายทุนใหญ่อุตสาหกรรมแอลกอฮอล์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) มูลนิธิเมาไม่ขับ นักวิชาการสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุผลปัญหาด้านสาธารณสุข สุขภาพของประชาชน การเกิดนักดื่มหน้าใหม่ในกลุ่มเยาวชน หรือการผลิตสุราที่ไม่ได้คุณภาพ รวมทั้งอุบัติเหตุบนท้องถนนจากการดื่มสุรา แม้ว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายเรื่อยมา แต่กฎหมายที่ถูกปรับปรุงยังถูกมองว่าเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้น

การเปิดเสรีสุราสามารถเปลี่ยนโครงสร้างการตลาดเพื่อช่วยชาวนาและเกษตรกรโดยรวมในระยะยาวได้ การเปิดเสรีสุราเป็นนโยบายทั่วไปในประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา หรือประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปตะวันตก สอดคล้องกับงานวิจัยของ Pounpunwong (2020) ที่พบว่า ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ ก่อให้เกิดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ กลายเป็นย่านชุมชนและเป็นที่รู้จักและยอมรับในด้านของการเป็นที่ตั้งของสถานบันเทิงที่จำหน่ายแอลกอฮอล์ ซึ่งเป็นที่ตั้งดูดของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ เป็นพื้นที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ และเป็นรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษี แต่การเปิดเสรีไม่ได้หมายความว่า ใครจะมาผลิตสุรขายได้เหมือนขายสินค้าทั่วไป แต่หมายความว่ากระบวนการให้ใบอนุญาตโปร่งใสและตรวจสอบได้ว่ากระบวนการและกฎหมายสนับสนุนการแข่งขันไม่ใช่ส่งเสริมการผูกขาด การเปิดเสรีสุราจะช่วยขยายตลาดในประเทศให้แก่ผลผลิตการเกษตรที่มีหลากหลายในประเทศไทย หลายภาคส่วนมีความกังวลเรื่องการมอมเมาและการเกิดนักดื่มหน้าใหม่ จากการเปิดเสรีให้มีการผลิตและจำหน่ายสุราเป็นวงกว้าง อาจทำให้ผู้คนสามารถเข้าถึงสุราได้ง่ายขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้มีการบริโภคสุราเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มผู้บริโภคที่อาจไม่เคยดื่มมาก่อน หรือกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่จะถูกดึงดูดด้วยผลิตภัณฑ์สุราใหม่ ๆ หรือการตลาดที่ดึงดูดใจ รวมถึงการดื่มสุราเป็นประจำก็จะทำให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพและสังคมตามมา ซึ่งกลุ่มที่คัดค้านมักจะนำประเด็นเหล่านี้มาเป็นข้ออ้างในการคัดค้านนโยบายสุราเสรี

หากมีการจัดการนโยบายที่มีประสิทธิภาพและการควบคุมที่เหมาะสม ไม่ใช่เพียงแค่เปิดเสรีแต่มีรูปแบบ แต่การกำหนดเงื่อนไขการผลิต เช่น จำกัดการขายตามอายุของผู้ซื้อ การกำหนดเวลาจำหน่าย การควบคุมโฆษณาที่ส่งผลต่อการดึงดูดนักดื่มหน้าใหม่ จะเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยลดความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการบริโภคเกินขนาดและการสร้างนักดื่มหน้าใหม่ รวมทั้งการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน จึงจำเป็นต้องมีการให้ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบของการบริโภคสุราอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในสังคมและช่วยลดการมอมเมาจากการดื่มในปริมาณมาก นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีจากอุตสาหกรรมแอลกอฮอล์มาใช้ในการพัฒนาด้านสาธารณสุขและสนับสนุนโครงการลดการเสพติดแอลกอฮอล์ จะช่วยบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดื่มสุราเกินขนาดสอดคล้องกับงานวิจัยของ Petchploy (2018) ที่พบว่า ควรให้ความรู้กับประชาชนในมาตรการต่าง ๆ ของนโยบายและเข้มงวดตรวจตราผู้ประกอบการที่มีเจตนาโฆษณาแฝง อีกทั้งการควบคุมโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ควรปรับให้เข้ากับสังคมปัจจุบัน โดยไม่จำเป็นต้องจำกัดเวลาหรือเบลอภาพ แต่ควรนำเสนอด้านลบของการดื่มสุรา ทั้งนี้ การคัดค้านนโยบายสุราก็ว่าหน้าโดยให้เหตุผลว่าการเปิดเสรีอาจนำไปสู่การมอมเมาประชาชนและสร้างนักดื่มหน้าใหม่ จึงเป็นข้อกังวลที่มีเหตุผล แต่หากมีการออกแบบนโยบายและมาตรการควบคุมที่ดีรวมทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในสังคม ตลอดจนการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนและการยกระดับภูมิปัญญาไทยผ่านการผลิตสุราชุมชน

การต่อสู้ผลักดันแก้ไขกฎหมายสุราเสรีผ่านการเสนอร่างกฎหมายเข้าไปในสภาเพื่อนำเข้าไปพิจารณานั้น มีจำนวน 3 ฉบับ ซึ่งปัจจุบันร่างกฎหมายสุรากำหนดหน้าของพรรคประชาชน หรือเดิมพรรคก้าวหน้า ได้ถูกตีตกไปแล้วในวาระแรกขึ้นรับหลักการ ปัจจุบันเหลือเพียงสองร่างที่สภาได้รับหลักการ ได้แก่ พรรคเพื่อไทย คือ กฎหมายสุราชุมชน และพรรครวมไทยสร้างชาติ คือ กฎหมายสุรารวมไทย ซึ่งทั้งร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ แม้จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่มีบางประการที่เห็นพ้องไปในทิศทางเดียวกัน นั่นก็คือ ภูมิปัญญาไทยที่เป็นเสน่ห์ของสุราชุมชนที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวในแต่ละพื้นที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Mathasurak (2009) ที่พบว่า ชุมชนมีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการผลิตสุรากลั่นชุมชนให้มีมาตรฐานปลอดภัยในการบริโภค มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการสร้างนวัตกรรมในการหมักสุรากลั่นชุมชนอย่างต่อเนื่อง และงานวิจัยของ Saiyon (1999) ที่พบว่า ประชาชนมีความต้องการและความคาดหวังที่จะประกอบอาชีพผลิตสุราได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการผลิตสุราขาวที่ชาวบ้านมีความชำนาญอยู่แล้ว ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการท่องเที่ยว เกิดการหมุนเวียนทางด้านรายได้ภายในประเทศ และการจ้างงานในชุมชน สร้างรายได้ เปิดโอกาสธุรกิจให้เติบโตสามารถขยายกิจการได้ รวมถึงเป็นการส่งเสริมและกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการนำสินค้าเกษตรมาแปรรูปและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้สรุปได้ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1.1 สังคมควรได้รับการให้ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายสุราชุมชน ไม่ใช่เพียงแค่การกระตุ้นทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการตระหนักถึงผลกระทบด้านสุขภาพและสังคม การสร้างความเข้าใจว่า แม้การผลิตสุราชุมชนจะช่วยเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร แต่ควรมีการบริโภคอย่างเหมาะสม เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดื่มสุรามากเกินไป

1.2 สังคมควรมีการส่งเสริมการบริโภคผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ เช่น การจัดงานเทศกาลสุราชุมชน การเพิ่มมูลค่าด้วยการตลาดและบรรจุภัณฑ์ที่ดึงดูด ทั้งนี้ ควรส่งเสริมให้สุราชุมชนกลายเป็นสินค้าที่มีคุณภาพและสร้างชื่อเสียงให้กับท้องถิ่นในเวทีระดับโลก โดยไม่มุ่งเน้นเฉพาะแค่การดื่มแต่อย่างเดียว แต่ควรเป็นการนำเสนอในเชิงวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นด้วย

1.3 ควรมีการรณรงค์เพื่อสร้างความเข้าใจในสังคมเกี่ยวกับผลกระทบของการบริโภคสุราและส่งเสริมการดื่มอย่างมีสติ รวมทั้งการตระหนักถึงข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายและการบริโภค

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1 ควรมีการออกกฎระเบียบและมาตรการควบคุมการผลิตและจำหน่ายสุราชุมชนอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันการผลิตนอกระบบหรือการค้าสุราเถื่อน รวมทั้งควรควบคุมการโฆษณาและการขายในกลุ่มของเด็กและเยาวชน เพื่อป้องกันการเพิ่มขึ้นของนักดื่มหน้าใหม่ และการกำหนดโซนนิ่งในการจำหน่ายเพื่อควบคุมไม่ให้สุราท้องถิ่นกระทบกับชุมชนและสังคมที่ไม่ต้องการสนับสนุนการบริโภคสุรา

2.2 ควรให้การสนับสนุนด้านการฝึกอบรมแก่ผู้ผลิตรายย่อยและชุมชนในด้านการผลิตสุราที่มีคุณภาพและปลอดภัย รวมถึงการให้ความรู้ด้านการตลาดและการสร้างแบรนด์สินค้า เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการ

แข่งขันในตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ และควรสนับสนุนให้ชุมชนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนหรือสินเชื่อ สำหรับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน

2.3 ควรเน้นการใช้สุรากลุ่มชุมชนเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริม Soft Power ของไทยผ่านการตลาดเชิงวัฒนธรรม เช่น การนำสุรากลุ่มท้องถิ่นเข้าร่วมงานแสดงสินค้านานาชาติ หรือการสร้างเรื่องราว (storytelling) ที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมในการผลิตสุรา ซึ่งจะช่วยสร้างคุณค่าให้กับผลิตภัณฑ์และเพิ่มความสนใจจากผู้บริโภคทั่วโลก

2.4 การเพิ่มรายได้จากภาวสุรากลุ่มชุมชนสามารถนำมาใช้เพื่อพัฒนาด้านสาธารณสุขและสนับสนุนโครงการด้านสุขภาพและการศึกษาในชุมชน โดยเฉพาะโครงการที่ส่งเสริมการลดปัญหาการเสพติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การสร้างศูนย์ให้คำปรึกษา และการส่งเสริมการดูแลด้านสุขภาพจิต

References

- Anumanrajadhon, M. (2004). *Public policy: Concepts, processes and analysis*. Kanuengnij. [In Thai]
- Boonsuaykhuan, R. (2017). Politics of policy. *Journal of Yanasangvorn Research Institute*, 8(1), 197-203. [In Thai]
- Buchanan, J. M.(1993). Public choice after socialism. *Public Choice*, 77(1), 67-74.
- Engkhakitti, S. (2024). *Beverage manufacturing business*. Retrieved from <https://www.lhbank.co.th/getattachment/abce7f23-70e5-4363-a2b2-c7277c30e3c3/economic-analysis-Industry-Outlook-2024-Beverages-Manufacturing-Mar2024> [In Thai]
- Henry, S. (1992). *Group skills in social work: A four-dimensional approach* (2nd ed). Brooks/Cole.
- Kenaphoom, S. (2018). Public choice paradigm. *Humanities and Social Sciences Journal, Ubon Ratchathani Rajabhat University*, 9(2), 92–104. [In Thai]
- Lertbumroongchai, V. (2023). “*Progressive liquor*” Creates problems or Increases opportunities. Retrieved from <https://theactive.net/read/liquor-bill-chance/> <https://theactive.net/read/liquor-bill-chance/> [In Thai]
- Mathasurarak, S. (2009). An analysis of the liquor producers’s production efficiency in the north region. *Chiang Mai University Journal of Economics*, 13(1), 34-53.
- Petchploy, S. (2018). *Perception, Understanding and acceptance of alcohol control policy according to Alcoholic Beverage Control Act (B.E. 2008) of people in Bangkok*. Master’s Thesis of Public Administration, Srinakharinwirot University. [In Thai]
- Pounpunwong, W. (2020). *State alcohol control policies and the creation of economic prosperity in the area of Nimmanhaemin road, Chiang Mai province*. Faculty of Medicine, Prince of Songkla University. [In Thai]
- Pounpunwong, W. (2021). *Roles and relationship of dynamics among stakeholders under alcohol control policy discourses*. Faculty of Medicine, Prince of Songkla University. [In Thai]
- Saiyon, T. (1999). *Opinion on the liberalization of liqueur producing policy: A case study of Tambon Huai Mai, Amphoe Song, Changwat Phrae*. Master’s Independent study of Political Science (Politics and Administration), Chiang Mai University. [In Thai]
- Thairath Plus. (2022). *Comparison of liquor laws, unlocked and unlocked*. Retrieved from <https://plus.thairath.co.th/topic/speak/102331/102334> [In Thai]
- The Secretariat of the Cabinet. (2023). *Policy Statement of the Council of Ministers Delivered by Prime Minister Srettha Thavisin to the National Assembly*. Author. [In Thai]