

บทที่ 3

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยเรื่องสุราในประเทศไทย

กลไกการควบคุมปัญหาสุราให้เป็นปัญหาทางการแพทย์ในบทที่ 2 มีผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย ที่มองว่าการดื่มสุรามากจนเกินขนาดเป็นอันตรายต่อสังคมและจำเป็นจะต้องหามาตรการต่างๆ เข้ามาควบคุม เช่น ศาสนา กฎหมาย และการแพทย์ ตลอดจนนโยบายสาธารณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นถูกแบ่งซอยออกเป็นส่วนๆ เพื่อให้ง่ายและแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ปัญหาสุราจึงกลายเป็นเพียงหน้าที่ของปัจเจกที่จำเป็นจะต้องแก้ไขเพียงลำพัง ในขณะที่ปฏิบัติการสมัยใหม่ดังกล่าวได้ชักชวนการทำงานของอำนาจทำให้ไม่สามารถพิจารณาปัญหาความทุกข์และความเจ็บป่วยของผู้คนให้พ้นไปจากการกระทำของปัจเจกได้ ทั้งที่จริงแล้วปัญหาสุราจำนวนมากเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ผู้มีอำนาจในการออกนโยบายของรัฐกับกลุ่มทุนผู้ได้รับผลประโยชน์ร่วมมือกันทำให้เกิดการแพร่กระจายของสุรามากจนเกินจำเป็นในประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐศาสตร์การเมืองดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภาพตัวแทนทางวัฒนธรรมของสุราไปอย่างมาก จากเดิมที่ชุมชนเป็นผู้ผลิตสุราใช้กันเองเพื่อเป็นส่วนประกอบสำคัญในพิธีกรรมและด瘟ให้มีการดื่มได้ในงานเทศกาลรื่นเริง การเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจสุราและการเก็บอากรสุราทำให้สถานะของสุราเริ่มเปลี่ยนแปลงความหมายไปกลายเป็น “สินค้า” ที่หาซื้อได้ในชีวิตประจำวัน ในส่วนแรกของบทนี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่เข้ามามีส่วนในการแพร่กระจายของสุราและเปลี่ยนแปลงความหมายสุรา

ในส่วนที่สอง เป็นการกล่าวถึงมาตรการของรัฐในการควบคุมสุราในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมเชิงศีลธรรม กฎหมาย จนกระทั่งนำเอาเทคโนโลยีการรักษาผู้ป่วยพิษสุราเรื้อรังในทางการแพทย์ ซึ่งในขณะนั้นเป็นเรื่องที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ แม้ว่าในทางหนึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านี้จะมีเป้าหมายการบังคับใช้ที่เข้าถึงผู้คนในระดับปัจเจกมากขึ้น แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังเน้นไปที่การควบคุมนักดื่มมากกว่าการควบคุมการแพร่กระจายสุราอย่างเกินจำเป็นจากความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุนรายใหญ่กับรัฐ ดังที่จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

สุราในฐานะแหล่งรายได้หลักของรัฐ

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจสุราในหลายลักษณะ ทั้งในแง่ของการเป็นผู้จัดเก็บภาษี ควบคุมการผลิต และบางครั้งก็เป็นผู้ผลิตเสียเอง โดยอ้างว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ที่สำคัญของรัฐเป็นหลัก การปกป้องผลประโยชน์ของรัฐส่งผลต่อการกระจายการดื่มสุราที่ทำให้พลเมืองเข้าถึงสุราได้มากขึ้น และทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากด้วยเช่นกัน

การเข้ามาข้องเกี่ยวกับธุรกิจสุราของรัฐเริ่มมาตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนต้น สมัยพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2178) มีกฎหมายพระธรรมนูญกำหนดการจัดเก็บอากรสุรา ต่อมาในสมัยพระนารายณ์มีการเพิ่มพิภักดากรสุรามากขึ้นจากเดิมเป็น 2 เท่า¹ ผู้เขียนเห็นว่าจากการที่รัฐเข้าเรียกเก็บภาษีกับผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีกสุรามีผลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการดื่มสุราของคนในประเทศ จากเดิมที่ผลิตสุรากันเองในครัวเรือน กลายมาเป็นสินค้าที่ต้องซื้อหาจากร้านสุรา แต่การจัดเก็บภาษีไม่ทั่วถึงนักจึงมีรายได้ไม่มากเท่าที่ควร จนกระทั่งสมัยอยุธยาตอนปลาย เกิดระบบการรับทำสัมปทานผลิตและจำหน่ายสุราขึ้นในประเทศ ภายใต้การดูแลของเจ้าภาษีนายอากรหรือกลุ่มเอกชนด้วยการประมุขสิทธิเก็บภาษีอากรสุราเป็นรายปี

ในสมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช มีการตั้งโรงงานสุราบางยี่ขันขึ้นแห่งแรกในประเทศ² โดยมีนายอากรเป็นผู้ผลิตจำหน่ายและนำเงินส่งเข้าหลวงตามที่ได้ตกลงกัน

¹ โดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงอธิบายไว้ในหนังสือ “ตำนานภาษีอากรบางอย่าง” ในจดหมายเหตุของ มร. เดอลาลูแบร์ อัครราชทูตฝรั่งเศสสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ซึ่งมาเจริญสัมพันธไมตรีใน พ.ศ. 2230 อธิบายว่าเมื่อครั้งสมัยรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชนั้นมีการเก็บส่วยสาอากรดังนี้คือ “อากรสุราเก็บตามจำนวนเตาที่ตั้งต้มกลั่นสุรายาย ถ้าแลที่เมืองใดไม่มีเตาสุรา (ปล่อยให้ราษฎรต้มกลั่นตามอำเภอใจ) เก็บอากรสุราเรียงตัวคน (ชายฉกรรจ์) คนละบาท 1 มีอธิบายว่าในรัชกาลพระนารายณ์มหาราช เพิ่มพิภักดากรสุราขึ้นกว่าแต่ก่อนอีกเท่าหนึ่ง และเก็บอากรจากคนขายสุราด้วย คือขายย่อยก็เก็บร้านละบาท 1 ถ้าขายจำนวนมากเก็บตามจำนวนสุราโ่งใหญ่ (เท) ละบาท 1” ตามหลักฐานในจดหมายเหตุนี้ปรากฏว่ามีการจัดเก็บอากรสุราตามจำนวนเตาที่ตั้งต้มกลั่นสุราเตาละ 1 บาทเรียกว่า เตาเหล้า ต่อปี ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเก็บเพิ่มอีกเท่าตัวเป็น 2 บาทต่อปี และเมืองใดไม่มีเตาต้มกลั่นแต่ราษฎรต้มสุรากินเองก็เรียกเก็บผู้ดื่มเป็นรายตัวคนละบาท ถ้ามีการขายสุราก็เก็บร้านขายปลีกร้านละบาท และร้านขายส่งเก็บตามจำนวนสุราโ่งใหญ่ (ไห) โ่งละ 1 บาท ถ้าจะพิเคราะห์แล้วมีการเก็บค่าอากรเหมาเตาอย่างหนึ่ง รายครัวอย่างหนึ่ง และเก็บเป็นรายเทอีกอย่างหนึ่ง (www.pr.excise.go.th/history/exhistory.pdf)

² เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช โปรดเกล้าฯ ให้สร้างโรงต้มกลั่นสุราแห่งแรกขึ้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณปากคลองบางยี่ขัน เพื่อหารายได้เข้าท้องพระคลัง เมื่อ พ.ศ. 2329 หลัง

ขณะเดียวกันรัฐก็เป็นผู้ห้ามปรามไม่ให้พลเมืองผลิตสุราเอง ทั้งนี้มีการออกกฎหมายตราสามดวง เพื่อให้เกิดความสะดวกในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐมากขึ้น เช่น การห้ามราษฎรต้มกลั่นสุราเอง (พระไพลศัล วิสาโล 2537) ทำให้ในช่วงรัชกาลที่ 1-3 รายได้จากอากรสุรามีอยู่ในอันดับต้นๆ¹ ของ รายได้ทั้งหมด (บุษยรัตน์ ธรรมขันตี 2550:228) นั่นย่อมหมายความว่า การผลิตและการจำหน่าย สุราของรัฐเริ่มแพร่ขยายไปในหมู่ประชาชนมากขึ้นด้วย

พ.ศ. 2398 รัฐได้ลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง โดยไม่ได้ระบุให้สุราเป็นสินค้า ต้องห้ามจึงเก็บภาษีสุราร้อยละ 3 เช่นเดียวกับสินค้าอื่นๆ ทำให้สุราต่างประเทศเข้ามาแข่งขันกับ สุรภายในประเทศการจัดเก็บภาษีของนายอากรก็ลดลงและสูญเสียรายได้มหาศาล² ดังนั้นสมัย ต้นรัชกาลที่ 5 จึงมีการเปิดเจรจาเพื่อขอแก้ไขสนธิสัญญาเหล่านี้กับนานาชาติ ใน พ.ศ. 2425 โดยมีการแลกเปลี่ยนทำสัญญาโทรเลขและสัญญาทะเลสาบกับฝรั่งเศส ลดภาษีปลาให้กับเนเธอร์แลนด์ (พอใจ 2529:106-98; บุษยรัตน์ 2550:28) ทำให้ไทยได้รับสิทธิการจัดเก็บภาษีสุราร้อยละ 8 และมีสิทธิอันชอบธรรมในการควบคุมการผลิตและการจำหน่ายการค้าสุราในประเทศอีกครั้ง (บุษย รัตน์ ธรรมขันตี 2550:29)

ต่อมา มีการร่างพระราชบัญญัติอากรขึ้นใน จ.ศ. 1248 (พ.ศ. 2429) (เสถียร ลาย ลักษณะ 2478:52; บุษยรัตน์ ธรรมขันตี 2550:29) เพื่อใช้เป็นข้อบังคับในการจัดเก็บภาษีสุราใน ประเทศได้มากขึ้นและจำกัดการนำเข้าสุราต่างประเทศอย่างเป็นทางการเป็นมาตรฐานมากขึ้น ถึงกระนั้นก็ตาม รายได้จากภาษีสุราก็ยังไม่เป็นไปตามที่รัฐคาดไว้จึงลดบทบาทเจ้าภาษีนายอากรลงเหลือ

สถาปนากรุงเทพฯ เป็นราชธานีเพียง 4 ปี ชาวบ้านเรียกชื่อโรงงานแห่งนั้นตามชื่อคลองว่า “โรงงานสุราบางยี่ขัน” ในยุคแรกมีเพียงการต้มกลั่นสุราขาว หรือเหล้าโรง (http://www.thaibev.com/PDA_th/aboutus_corporate_milestones.html)

¹ รัชกาลที่ 1 กรมพระคลังมหาสมบัติสามารถเก็บภาษีจากนายอากรเหล้าได้ 190,514 บาท รัชกาลที่ 2 เก็บได้ 264,000 บาท และในรัชกาลที่ 3 เก็บได้ 287,938 บาท (พระไพลศัล วิสาโล 2537:9)

² จาก พ.ศ. 2398 ได้ 260,350 บาท แต่ต่อมา พ.ศ. 2399 ลดลงเหลือเพียง 239,108 บาท และ ลดลงต่ำสุด พ.ศ. 2400 รัฐจัดเก็บอากรเหล้าได้เพียง 30,772 บาท (เยวภา ญาณสุภาพ 2532:20 - 21) ใน ขณะเดียวกันปริมาณการนำเข้าเหล้าต่างประเทศที่พ่อค้าชาวต่างประเทศและคนในบังคับของกงสุลยังคง สามารถจำหน่ายเหล้าได้ในปริมาณที่สูงขึ้น จาก พ.ศ. 2408 มีการนำเข้าสุราต่างประเทศ 26,505 ลิตร ใน พ.ศ. 2422 สุราต่างประเทศมีปริมาณการนำเข้าสูงถึง 17 เท่าตัว หรือ 467,609 ลิตร (พอใจ ถมยา 2529:44-45; บุษยรัตน์ ธรรมขันตี 2550:163)

เพียงต้มกลั่นสุรา¹ และส่งเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง เริ่มจากพื้นที่กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลก่อน ค่อยขยายไปทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2452 นโยบายดังกล่าวทำให้รายได้ของรัฐเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2451 รัฐจัดเก็บภาษีได้ 3,116,280 บาท มาเป็น 6,326,611 บาทในปีถัดมา (บุษยรัตน์ ธรรมขันธ์ 2550:68)

แม้รัฐจะได้รายได้เพิ่มมากขึ้นจากการควบคุมและจัดเก็บภาษีแทนเจ้าภาษีนายอากรแล้ว ต่อมารัฐก็เริ่มสวมบทบาทใหม่ในการเป็น “ผู้ผลิต” สุราเองด้วย กล่าวคือ พ.ศ. 2470 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเข้ามาผลิตเหล้าแทนเอกชน ควบคุมการจัดจำหน่ายเหล้าเอง และเปิดประมูลสิทธิการตั้งโรงผลิตเหล้าในพื้นที่ห่างไกลแก่เอกชน เพื่อป้องกันการต้มกลั่นเหล้าเถื่อน และปกป้องรายได้เข้ารัฐ² มาถึง พ.ศ. 2474 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเปลี่ยนชื่อกรมสุราเป็น กรมสรรพสามิต (บุษยรัตน์ 2550:71) เพื่อให้จัดเก็บภาษีสินค้าอย่างอื่นได้มากขึ้น อีกทั้งยังมีการปรับปรุงและจัดการธุรกิจสุรา โดยจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศมาแนะนำเป็นการชั่วคราว เพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจสุรารภายในประเทศมีความทัดเทียมกับต่างประเทศและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินธุรกิจสุราได้โดยสะดวกขึ้น (เยาวภา ญาณสุภาพ 2532:100)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระบบภาษีที่รัฐนำมาใช้มีความทันสมัยยิ่งขึ้นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เร่งให้การบริโภคสุราในหมู่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้สะดวกทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ ส่งผลสำคัญให้ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2478 กระทรวงการคลัง³ ให้มีอัตราการขายตัวและกำลังการผลิตสุราให้มีความพร้อมทั้งทางด้านสถานที่ทันสมัย การคมนาคมสะดวก ใกล้แหล่งตลาด และแหล่งวัตถุดิบทำให้กระทรวงการคลังสามารถจัดเก็บรายได้จากการต้มกลั่นสุราได้ในอัตราสูงขึ้น จาก

¹ พ.ศ. 2448 มีการประกาศยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร เว้นแต่ในพื้นที่ๆ ห่างไกล เช่น มณฑลนครราชสีมา อำเภอรัตนบุรี อำเภอภูเขียว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ มณฑลนครสวรรค์ และอำเภอแม่สอด ใน สจข.ร.5 ค 14.18/13 “จัดอากรเหล้าเป็นของรัฐบาล” (11 มกราคม ร.ศ. 125 – 13 สิงหาคม ร.ศ. 129) (บุษยรัตน์ ธรรมขันธ์ 2550:65)

² พ.ศ. 2475 พระยาภิรมย์ภักดียื่นขอจัดตั้งโรงเบียร์ภายใต้ชื่อ บริษัท บุญรอด บริวเวอรี่ จำกัด ซึ่งเป็นโรงผลิตเบียร์แห่งแรกของประเทศไทย ในการนี้ รัฐได้อนุญาตให้ดำเนินการได้โดยสะดวก ด้วยเหตุผลที่ว่าจะช่วยลดการสูญเสียรายได้ที่ประชาชนต้องเสียให้แก่ต่างประเทศ

³ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการปรับปรุงระบบกระทรวง ทบวง กรมใหม่ กระทรวงพระคลังจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงการคลัง” เมื่อ พ.ศ. 2476 กระทรวงยังคงทำหน้าที่ต้มกลั่นสุราโรงงานสุราบางยี่ขันเฉพาะโรงงานอยู่ในกรุงเทพฯ เพียงแหล่งเดียวเช่นที่ผ่านมา และปล่อยให้เอกชนผลิตในต่างจังหวัดทำให้รัฐขาดรายได้ส่วนนี้ไป จึงเกิดนโยบายเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนนี้ขึ้นในช่วงเวลาต่อมา

6,283,711.60 บาทต่อปี ใน พ.ศ. 2480 เพิ่มขึ้นเป็น 10,692,371.70 บาทต่อปี ใน พ.ศ. 2484 (บุษยรัตน์ 2550:71-3)

ในสงครามมหาเอเชียบูรพา รัฐไทยลงนามสัญญาเป็นพันธมิตรในสงครามร่วมกับญี่ปุ่น¹ ธุรกิจสุราดำเนินการในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้กรมสรรพสามิตดำเนินการตั้งโรงงานเหล้าเพิ่มอีก 7 แห่ง² และพิจารณาให้บริษัทจังหวัดเข้ามาจัดจำหน่ายสุรา ซึ่งรัฐได้ถือหุ้นในบริษัทจังหวัดเหล่านี้ถึงร้อยละ 51 โดยอ้างว่าเพื่อควบคุมการลักลอบการผลิตสุราของประชาชน (บุษยรัตน์ 2550:74)³ จากนั้นได้ก่อตั้ง “กรมโรงงานอุตสาหกรรม” สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้น และโอนธุรกิจเหล้าไปขึ้นกับกระทรวงอุตสาหกรรมแทน⁴ เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมและพัฒนาการผลิตเหล้าและสินค้าในอุตสาหกรรมอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในภาวะสงคราม

หลังสงคราม มีการร่างพระราชบัญญัติเหล้า พ.ศ. 2493 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ⁵ ที่สำคัญคือกฎหมายฉบับนี้ประกาศ “ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี” (http://www.excise.go.th/law2b4/law_sura1.html) เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่เอื้อให้กลุ่ม

¹ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2484 รัฐไทยยินยอมให้ญี่ปุ่นสามารถเดินทัพผ่านประเทศไทยได้ และประกาศสงครามต่ออังกฤษและสหรัฐอเมริกาในอีก 1 เดือนต่อมา

² ได้แก่ โรงงานเหล้าจังหวัดสงขลา โรงงานเหล้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โรงงานเหล้าจังหวัดนครสวรรค์ โรงงานเหล้าจังหวัดพิษณุโลก โรงงานเหล้าจังหวัดราชบุรี โรงงานเหล้าจังหวัดอุดรดิตถ์ และโรงงานเหล้าจังหวัดเชียงราย

³ ในระยะเริ่มต้นของสงครามกองทัพญี่ปุ่นขอซื้อเหล้าจากรัฐบาลไทย ได้แก่ เหล้าแช่ (คือ เบียร์จากบริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด) เพื่อใช้สังสรรค์ในหมู่ทหาร และเหล้ากลั่น (แอลกอฮอล์บริสุทธิ์) เพื่อใช้ในทางการแพทย์ แต่ในระยะหลังญี่ปุ่นขอจัดตั้งบริษัทร่วมทุนเพื่อทำเหล้าสาเกในไทย แต่รัฐบาลไทยปฏิเสธอ้างว่าสงวนไว้เฉพาะรัฐไทยเท่านั้น เมื่อรัฐไทยปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว ญี่ปุ่นจึงลักลอบตั้งโรงต้มกลั่นแอลกอฮอล์ขึ้นเองทำให้ไทยสูญเสียรายได้จากการจำหน่ายเหล้าให้กับกองทัพญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก พฤติกรรมของกองทัพญี่ปุ่นสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก แต่รัฐบาลไทยก็ไม่สามารถจัดการปัญหานี้ได้ และต้องทำเหมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้น เพราะเกรงว่าจะกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (บุษยรัตน์ 2550:40)

⁴ ในช่วงแรก โรงงานเหล้าบางยี่ขัน โรงงานเหล้าอยุธยาและโรงงานเหล้าสงขลาจะโอนย้ายมาก่อน โรงงานที่เหลือยังอยู่ในการควบคุมของกระทรวงการคลังต่อไป (บุษยรัตน์ 2550:42)

⁵ โดยปรับปรุงประเภทของเหล้าให้ครอบคลุมเหล้าที่มีอยู่ในขณะนั้น จากเดิมมีแต่สุรากับเมรัยเป็น เหล้ากลั่น เหล้าแช่ เพิ่มเดิมแบ่งเชื้อเหล้า (http://www.excise.go.th/law2b4 /law_sura1.html)

ทุนรายใหญ่เพียงไม่กี่รายผูกขาดสัมปทานธุรกิจสุราในประเทศ¹ เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้มีความพร้อมทางด้านปัจจัยการผลิตและมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้มีอำนาจในหน่วยงานของรัฐ ที่เอื้ออำนวยให้ธุรกิจของตนดำเนินได้สะดวก²

ต่อมา พ.ศ. 2503 กรมสรรพสามิตเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนยื่นประมูลรับสิทธิสัมปทานผลิตเหล้าได้ แต่มีการละเว้นให้โรงงานสุราบางยี่ขันไม่ต้องผ่านการประมูล เพราะมีบริษัทสุรามาหาคุณ จำกัด ผู้ผลิตเหล้าขาว - ผสม แม่โขง กวางทอง ดำเนินการอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังได้รับการละเว้นให้จ่ายเงินภาษีเพียงปีละ 41 ล้านบาท ทั้งยังสามารถส่งสุราออกไปขายทั่วประเทศได้เพียงผู้เดียว ต่างจากบริษัทเอกชนผู้รับสิทธิสัมปทานรายอื่นที่สามารถจำหน่ายเหล้าได้เฉพาะเขตที่กำหนดไว้เท่านั้น

แม้ใน พ.ศ. 2522 บริษัทสุรามาหาคุณจะหมดสัญญาการเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน แต่ก็ยังมีบริษัทสุรามาหาราชบุรี จำกัด (พ.ศ. 2523)³ เข้ามาผูกขาดการขายเหล้าทั่วประเทศแทน การแข่งขันทางธุรกิจของกลุ่มทุนมีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อกลุ่มบริษัท สุราทิพย์⁴ ผลิตเหล้าแสงโสมมาตีตลาด แต่ก็ไม่สำเร็จ จนกระทั่ง พ.ศ. 2527 รัฐมีนโยบายให้ยุบเลิกโรงงานผลิตเหล้าขาว-ผสม

¹ หลังจากประกาศใช้กฎหมาย พ.ศ. 2502 มีนโยบายให้โอนโรงงานเหล้าคืนสู่ความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง เว้นแต่โรงงานสุราบางยี่ขันที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมต่อไป

² นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุดิบ ระยะเวลา วิธีการจัดเก็บภาษีเหล้า ชนิดของเหล้า แรงแอลกอฮอล์ รวมทั้งจำนวนเหล้าที่ให้ผลิตและขายในท้องที่ที่กำหนดเท่านั้น

³ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ใน พ.ศ. 2533

⁴ ของนายเถลิง เหล่าจินดาพยายามสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐเช่นเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะนั้นใกล้ชิดกับบริษัท สุรามาหาราชบุรีมากกว่า และบริษัทสุรามาหาราชบุรีได้ยื่นขอประมูลโดยให้ค่าสิทธิต่อรัฐบาลสูงถึงร้อยละ 45.67 ในขณะที่บริษัทสุราทิพย์ยื่นเสนอเพียงร้อยละ 31.6 เท่านั้น เป็นเหตุให้บริษัทสุรามาหาราชบุรีจึงได้สิทธิในการผลิตสุราแม่โขงจากโรงงานสุราบางยี่ขัน ส่งผลให้ผลประโยชน์ของบริษัทของสุราทิพย์อยู่ในภาวะซบเซา ต่อมาบริษัทสุราทิพย์ของนายเถลิง เหล่าจินดา นายเจริญ สิริวัฒนภักดีและนายจุล กาญจนลักษณ์ ได้หันไปลงทุนซื้อโรงงานสุราธาราวีสิทธิ์ที่นครชัยศรี และเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นบริษัท ทีซีซี เพื่อวางแผนแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดเหล้าแม่โขง โดยการผลิตเหล้าแสงโสมซึ่งเป็นเหล้ารัมที่มีสิทธิขายได้ทั่วประเทศเช่นเดียวกับแม่โขง แต่ทว่าผู้บริโภคยังคงติดใจในรสชาติของแม่โขงอยู่ทำให้แสงโสมไม่สามารถช่วงชิงส่วนแบ่งทางการตลาดของแม่โขงไปได้ (บุษยรัตน์ 2550:114)

ภายใต้การดูแลของกรมสรรพสามิตจำนวนทั้งหมด 32 โรงงานทั่วประเทศ¹ ทั้งนี้มีการเปิดประมูลเพื่อจัดสร้างและเปิดให้เข้าโรงงานผลิตเหล้าขึ้นอีกครั้ง บริษัทสุราทิพย์จึงใช้ช่องทางนี้เข้าประมูลโรงงานได้เกือบทั้งหมด และได้ผลิตเหล้าหงส์ทองซึ่งมีรสชาติใกล้เคียงกับเหล้าแม่โขงที่บริษัทสุรามหาราษฎร จำกัดผลิตอยู่ มาตีตลาดได้สำเร็จ โดยอาศัยการอำนวยความสะดวกจากทหารนำเหล้าหงส์ทองออกขายทั่วประเทศ² ความขัดแย้งในการแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดของแม่โขงและหงส์ทองนี้ มีผลให้ประชาชนสามารถซื้อสุราที่ถูกกลบ ในขณะนั้นรัฐยังไม่ได้มีมาตรการใดๆ มาดำเนินการกับกลุ่มทุนผู้ผลิต นอกจากการเอื้อประโยชน์ต่อกันเท่านั้น จนกระทั่งบริษัทสุรามหาราษฎรและบริษัทกลุ่มสุราทิพย์เสียหายเป็นอย่างมากจากการแข่งขันทางการตลาด ต่อมาจึงตกลงยุติการแข่งขัน เมื่อ พ.ศ. 2529 บรรดานักธุรกิจต่างถอนตัวจากธุรกิจสุราเหลือเพียง นายเจริญ สิริวัฒนภักดีสามารถประมูลโรงงานสุราบางยี่ขันได้ในนาม บริษัท สุรามหาราษฎร จำกัด

ในเวลาต่อมา รัฐบาลมีนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าทำให้มีการเปิดเสรีอุตสาหกรรมเบียร์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2532 บริษัทสุรามหาราษฎรได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นบริษัทไทยเบฟเวอเรจ จำกัดในปี พ.ศ. 2533 ได้ขอเปิดโรงงานภายใต้การดำเนินการของบริษัท เบียร์ไทย (1991) จำกัด (มหาชน)³ โดยมีจุดขายอยู่ที่การสร้างเบียร์ที่มีคุณภาพและราคาถูกลงอย่างเบียร์ช้าง มาตีตลาดคู่แข่งกับ บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด ผู้ผลิตเบียร์สิงห์

¹ ทางกรมเห็นว่าโรงงานเหล้าทั้ง 32 โรงทรุดโทรมมาก อุปกรณ์การผลิตล้าสมัยและตั้งอยู่ในย่านชุมชน (ปิยวรรณ สุขศรี 2544:34)

² บริษัทที่ได้รับการประมูลล้วนอยู่ในเครือของนายเถลิงและนายเจริญเจ้าของบริษัทสุราทิพย์หรือกลุ่มแสงโสม ในการประมูลครั้งนี้กลุ่มของนายเถลิงและนายเจริญต้องจ่ายเงินประมูลทั้งสิ้น 5,884.24 ล้านบาท แต่ทว่าทั้งคู่มิสามารถหาเงินมาชำระในงวดแรกได้ทั้งหมด จึงได้ไปเพียงแค่ 5 โรงเท่านั้น ต่อมามีการเปิดประมูลอีกครั้งหนึ่งกลุ่มของนายเถลิงและนายเจริญชนะประมูลและหาเงินมาจ่ายได้ทั้งหมดรวมทั้งสิ้น 5,088 ล้านบาท ทั้งยังมีค่าผลประโยชน์แก่รัฐอีก 800 ล้านบาท นอกจากนี้ยังต้องรับซื้อสุราเก่าของ 32 โรงงานทั่วประเทศที่เหลือค้างในตลาดทั้งหมด เพื่อให้สินค้าใหม่สามารถเข้าไปวางขายในตลาดได้ดียิ่งขึ้น (บุษยรัตน์ 2550:118)

กลุ่มแสงโสมมีส่วนคือนายจุล กาญจนลักษณ์ เดิมเป็นผู้ปรุ้งเหล้าแม่โขง ครั้งนี้ได้ให้นายจุล ปรุ้งเหล้าหงส์ทองซึ่งมีรสชาติใกล้เคียงกับเหล้าแม่โขงมาตีตลาด หงส์ทองได้รับความนิยมจากผู้บริโภคอย่างรวดเร็ว เพราะมีรสชาติดี ราคาถูก สามารถผลิตได้ในปริมาณที่มากพอกับความต้องการของผู้บริโภค ทั้งนี้กลุ่มแสงโสมอาศัยเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตตรวจเฉพาะต้นทางการขนส่ง และอาศัยบาร์มีของทหารเป็นข้ออ้างว่าขนส่งไปเฉพาะที่สโมสรทหารเท่านั้น ทำให้เหล้าหงส์ทองสามารถส่งไปยังต่างจังหวัดทั่วประเทศได้ (บุษยรัตน์ 2550:119)

³ ผู้ผลิตเบียร์ช้าง ตั้งโรงงานอยู่ที่กำแพงเพชร (เรืองยศ จันทรศิริ 2537:145)

ภาษีสุราที่สร้างรายได้ให้กับรัฐจำนวนมาก ได้แก่ เหล้าขาว-ผสมเหล้าแม่โขง และ เบียร์¹ เพราะภาวะทางเศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวที่ดี ส่งผลต่อกำลังซื้อของประชาชนเป็นอย่างมาก การบริโภคสุราในประเทศจึงมีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกันมีการนำเข้าเหล้าจากต่างประเทศมากขึ้นด้วย ทำให้รัฐต้องดำเนินนโยบายเพิ่มภาษีเหล้านำเข้า เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมเหล้าภายในประเทศ (อดิศวร์ หลายชูไทย และคณะ 2544:1)

เดิมธุรกิจเหล้าประเภทเบียร์และไวน์จะนำเข้าเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย และรัฐต้องควบคุม แต่หลัง พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา รัฐได้ปล่อยให้มีการนำเข้าเหล้าจากต่างประเทศได้มากขึ้น เพราะเหล้านำเข้ากลายเป็นสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาดผู้บริโภคในระดับสูง โดยในช่วง พ.ศ. 2535-2539 ธุรกิจเบียร์ เหล้า และไวน์นำเข้ามีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีเหล้าได้เพิ่มขึ้น (อดิศวร์ หลายชูไทย และคณะ 2544) แม้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำใน พ.ศ. 2540 การบริโภคสุราของประชาชนกลับเพิ่มปริมาณอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์สุราขาว - ผสม สุราปรุงพิเศษแม่โขง และหงษ์ทอง² ได้มากขึ้นไปด้วย

สัมปทานโรงงานสุราสิ้นสุดลงใน พ.ศ.2542 รัฐมีนโยบายเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายทั้งสุราขาวและสุราสี³ เพื่อพัฒนาคุณภาพของสุราในประเทศให้ทัดเทียมกับคุณภาพสุรา

¹ ใน พ.ศ. 2532 รัฐเก็บภาษีอันดับ 1 จากเบียร์ได้ 5,144,745 พันล้านบาท อันดับ 2 สุราขาว ได้ 3,954,959 พันล้านบาท อันดับ 3 จากแม่โขงได้ 2,404,937 พันล้านบาท และสุดท้ายสุราผสมได้ 1,052,859 พันล้านบาท รายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษีรวมทั้งสิ้น 13,686,486 พันล้านบาท (กองการสุรา กรมสรรพสามิต; บุญรัตน์ 2550:243)

² รัฐเก็บภาษีเหล้าขาวได้จาก พ.ศ. 2535 จำนวน 460,690 พันลิตรเป็น 520,550 พันลิตร ใน พ.ศ. 2540 ส่วนเหล้าผสม 28 ดีกรี รัฐเก็บได้ พ.ศ. 2535 จำนวน 176,580 พันลิตรเป็นจำนวน 301,706 พันลิตร ใน พ.ศ. 2540 และสุดท้ายสุราปรุงพิเศษแม่โขงและหงษ์ทองจาก พ.ศ. 2535 จำนวน 72,410 พันลิตรเป็นจำนวน 145,875 พันลิตร (ปิยวรรณ 2544:2)

³ หลักการของการดำเนินงานเปิดเสรีมีดังนี้

1) นโยบายสุรสามทัพบ ไห้องค์กรสุรา กรมสรรพสามิต เป็นผู้ผลิตและจำหน่ายแอลกอฮอล์ (หัวเชื้อสำหรับผลิตแอลกอฮอล์ ผู้มีแอลกอฮอล์สามารถนำมาผสมน้ำเพื่อเจือจางและใช้ดื่มแทนสุราได้) แต่เพียงผู้เดียว เพื่อง่ายต่อการจัดเก็บภาษี เพราะรัฐต้องควบคุมการผลิตและจำหน่ายแอลกอฮอล์อย่างใกล้ชิด เนื่องจากแอลกอฮอล์เสียภาษีในอัตราเพียงร้อยละ 6 บาท แห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ ในขณะที่สุรากลั่นเสียภาษีในอัตราเพียงร้อยละ 100 บาท แห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์

2) นโยบายสุราแช่ เห็นควรให้เปิดเสรีการผลิตเบียร์และไวน์ดังเช่นปัจจุบันต่อไป

ของต่างประเทศ แต่ทว่าการเปิดเสรีดังกล่าวกลับมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตสุรารายย่อยสามารถผลิตสุราเสรีได้อย่างแท้จริง¹ ธุรกิจสุรารายในประเทศยังคงอยู่ในมือกลุ่มทุนรายใหญ่อย่าง บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นกลุ่มผู้ประกอบการอันดับ 1 มีส่วนแบ่งทางการตลาดร้อยละ 90 ของมูลค่าการตลาดทั้งหมด และยังเป็นผู้ผลิตรายเดียวที่ได้รับอนุญาตการสัมปทานการผลิตเหล้าในโรงงานเหล้าของรัฐ²

นอกจากนี้บริษัท ไทยเบฟเวอเรจยังมีบริษัทในเครือที่ดำเนินการผลิตสุราอีก ได้แก่ บริษัท แสงโสม บริษัท กระจกแดง (1998) บริษัท สุราพิเศษทิพราช และบริษัท สุราพิเศษลานนา ทั้ง 4 บริษัทจะได้รับส่วนแบ่งการตลาดทั้งหมด ร้อยละ 15 นอกจากนี้ยังเป็นพันธมิตรในอุตสาหกรรมสุรากว่า 22 แห่ง³ เพื่อแผ่ขยายอำนาจการผูกขาดการผลิตสุราให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นนั่นเอง

3) นโยบายสุรากลั่น สุราเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐไม่ควรเก็บภาษีสุราในลักษณะที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาและขยายตัวของอุตสาหกรรมสุรา รัฐต้องไม่เก็บรายได้ในลักษณะที่มีผลให้การผลิตสุราในประเทศไทยเสียเปรียบการนำเข้าสุรา ได้แก่ การเรียกเก็บรายได้เข้ารัฐในรูปค่าธรรมเนียมพิเศษ ค่าผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งจัดเก็บแต่เฉพาะสุราในประเทศ โดยไม่เก็บจากสุราต่างประเทศควรมีน้อยที่สุด (บัณฑิต ศรีไพศาลและคณะ 2548:4)

¹ มาตรการดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีสิทธิผลิตเหล้าที่บ้านได้นั้นต้องมีคุณสมบัติเป็นกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ เป็นกลุ่มเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนฟื้นฟูเกษตรกรเป็นรัฐวิสาหกิจชุมชน ตาม พ.ร.บ. วิสาหกิจชุมชน และเป็นนิติบุคคลจึงจะได้รับอนุญาต ในการที่จะเป็นรัฐวิสาหกิจชุมชนได้นั้นในทางปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายรองรับ เป็นเพียงประกาศเพื่อไว้ในอนาคตเท่านั้น จึงเหลือเพียงหนทางเดียวคือ ชาวบ้านจะต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเท่านั้น นั่นหมายถึงจะต้องไปจดทะเบียนเป็นบริษัท จำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากมากสำหรับชาวบ้านผู้ผลิตเหล้ารายย่อย

นอกจากนี้ยังมีมาตรการด้านภาษีซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้กับกลุ่มทุนรายย่อย เพราะกลุ่มทุนรายย่อยหรือชาวบ้านจะต้องจ่ายภาษีเทียบเท่ากับกลุ่มทุนรายใหญ่ที่มีเงินทุนและต้นทุนที่ต่ำกว่า สินค้าของชาวบ้านที่มีราคาสูงจึงไม่สามารถนำไปแข่งขันกับสินค้าของผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ ปัจจุบันจึงเหลือผู้ประกอบการรายย่อยเพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่สามารถปรับตัวได้ และยังคงดำเนินการอยู่ (บุษยรัตน์ 2550:264-266)

² โดยผลิตเหล้าในโรงงานเหล้าของรัฐ (บางยี่ขัน 1 และ 2) ดำเนินการโดยบริษัท สุรามหาราษฎร์ จำกัด ผู้ผลิตเหล้าขาว 40 ดีกรี นอกจากนี้ในเครือบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ อย่างบริษัท สุราทิพย์ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการผลิตและจำหน่ายเหล้าขาวและเหล้าพิเศษ ซึ่งมีส่วนแบ่งการตลาดรวมทั้งสิ้นร้อยละ 77 (บุษยรัตน์ 2550:254)

³ แม้ว่าการประมูลโรงงานของรัฐที่เปิดให้เอกชนรายอื่นเข้าประมูลโรงงานผลิตสุราของกรมสรรพสามิตมากขึ้น เช่น กลุ่มเอี่ยมสกุลรัตน์ประมูลได้ 5 โรงงาน และกลุ่มกิ่งข้าวาลประมูลได้ 2 โรงงาน แต่

นโยบายของบริษัทของผู้ประกอบการรายใหญ่ในปัจจุบันก็มีลักษณะผูกขาดและตีตลาดบริษัทคู่แข่งด้วยวิธีการต่างๆ เช่น บังคับมิให้ผู้ค้าปลีกขายสินค้าของคู่แข่ง (exclusive dealing) หรือใช้วิธีการขายพ่วง เช่น กรณีที่ซื้อเหล้าแม่โขงพ่วงเบียร์ช้างของบริษัท ไทยเบฟเวอเรจ¹ หรือขายเหล้าพ่วงเบียร์อาชาราคา 5 ขวด 100 บาททำให้ยอดขายลดลงจากหลักแสนลิตรเป็นหลักล้านลิตร หรือการนำเบียร์ราคาถูกลงมาขายตีตลาดแข่งกับเบียร์ช้าง เช่น เบียร์ไท เบียร์ลีโอ ของบริษัท บุญรอดบริวเวอรี่² (<http://www.thairath.co.th/news.php?section=economic&content=14053>) เป็นต้น

เนื่องจากความพร้อมด้านเงินทุน กำลังคน ฐานการตลาด และฐานอำนาจทางการเมืองที่เอื้อให้กลุ่มทุนใหญ่เพิ่มศักยภาพการผูกขาดมากยิ่งขึ้น บริษัท ไทยเบฟเวอเรจจึงสามารถขยายตลาดไปยังหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ บริษัทสามารถจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์สิงคโปร์ (Singapore Exchange Ltd. หรือ SGX) ได้สำเร็จ² อย่างไรก็ตาม ความ

บริษัทประมูลรายใหม่ทั้งสองบริษัทก็ล้วนแต่เป็นพันธมิตรที่ดีของกลุ่มแสงโสมด้วย โดยแสงโสมเข้าไปถือหุ้นอยู่ร้อยละ 25 (นุชรัตน์ 2550:256)

¹ เมื่อ พ.ศ. 2536 บริษัท เบียร์ไทย (1991) ต้องการนำเบียร์ช้างมาตีตลาดอุตสาหกรรมเบียร์เพื่อแย่งส่วนแบ่งการตลาดของเบียร์สิงห์ โดยใช้วิธีการขายพ่วง โดยกลุ่มแสงโสมได้ตั้งเงื่อนไขกับผู้จำหน่ายรายใหญ่และรายย่อยว่าหากซื้อสุราขาว สุราผสม หรือสุราผสมพิเศษพ่วงด้วยเบียร์ช้างจะได้รับส่วนลดในการขายเบียร์ ต่อมาการขายพ่วงมิได้มีเฉพาะเบียร์เท่านั้น แต่เมื่อต้องการจำหน่ายเบียร์ช้างจึงได้เพิ่มโชด้าช้างและน้ำดื่มบรรจุขวดช้างเข้าไปด้วย การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ดังกล่าวของกลุ่มแสงโสมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของบริษัท ส่วนใหญ่จะเป็นวิธีการขายที่ใช้วิธีการขายพ่วงซึ่งเป็นการขายควบบังคับ (requirement tie-in seals) (ชมพูนุช นระว และ วิภา เล็กกุลวัฒน์ 2550; นุชรัตน์ 2550:257)

² เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2549 การจดทะเบียนที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถูกคัดค้านจาก พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ประธานกองทัพบกมุขมนตรี ผู้ประสานงานศาสนิกชนทุกศาสนา และเครือข่ายองค์กรงดเหล้าทำให้บริษัทไปจดทะเบียนที่ประเทศสิงคโปร์แทน ครั้งนั้น บริษัท ไทยเบฟเวอเรจเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์สิงคโปร์ที่ใหญ่ที่สุดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยระดมทุนได้ 1,574 ล้านเหรียญสิงคโปร์หรือ 38,080 ล้านบาท

ต่อมา พ.ศ. 2551 สภาะทางการเมืองที่รุนแรงและเศรษฐกิจซบเซา บริษัท ไทยเบฟเวอเรจอาศัยโอกาสนี้เข้าตลาดหลักทรัพย์ประเทศไทยอีกครั้ง โดยอ้างว่า ธุรกิจของตนจะทำให้การจ้างงานขยายตัวเพิ่มขึ้น การรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรจากเกษตรกรมากขึ้น การจ่ายภาษีให้กับรัฐปีละประมาณ 70,000 ล้านบาท การขยายตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น ตลาดหลักทรัพย์ประเทศไทยจากที่เคยผันผวนอยู่จะมั่นคงยิ่งขึ้น และอื่นๆ เหล่านี้เป็นคำตอบแทนของประชาชนที่บริษัทจะจ่ายให้ แต่ก็มีกรคัดค้านอีก ทำให้ในเดือน

ยิ่งใหญ่ของธุรกิจสุราทำให้กระทรวงสรรพสามิตได้รับเงินภาษีสุราใน พ.ศ.2551 มากถึง 35,150.684 ล้านบาท (http://www.excise.go.th/stat265/51_pamamkron-2.htm) ซึ่งอาจไม่คุ้มกับตัวเลขของต้นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจของการบริโภคสุราเพียง 1 ปี (พ.ศ. 2549) ที่ประเทศไทยมีอัตราการสูญเสียสูงถึง 197,576 ล้านบาท จากต้นทุนในการรักษาพยาบาล 5,623 ล้านบาท (ร้อยละ 2.8) ทุนจากการสูญเสียผลิตภาพจากการเสียชีวิตก่อนถึงวัยอันควร 128,365 ล้านบาท (ร้อยละ 65) ต้นทุนการสูญเสียผลิตภาพจากการขาดงานและการสูญเสียประสิทธิภาพในการทำงาน 62,638 ล้านบาท (ร้อยละ 31.7) ต้นทุนจากการบังคับใช้กฎหมายและการฟ้องร้องคดีความ 171 ล้านบาท (ร้อยละ 0.1) และต้นทุนจากทรัพย์สินเสียหาย 779 ล้านบาท (ร้อยละ 0.4)¹

ผู้เขียนเห็นว่า กลไกการผูกขาดสุราเป็นสิ่งดี หากมีการนำไปใช้ในทางที่ถูกต้องและยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก เช่น รัฐต้องเข้ามาควบคุมการผลิตและจำหน่ายสุราอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสุราได้มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ในความเป็นจริงกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น กลไกการผูกขาดดังกล่าวนับแต่ในอดีตถึงปัจจุบันกลับเป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง อย่างข้าราชการผู้มีอำนาจและกลุ่มทุนรายใหญ่ในธุรกิจสุราเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงถึงสวัสดิภาพของประชาชนในการบริโภคสุราเท่าที่ควร

กว่าจะมีการรักษาโรคพิษสุราเรื้อรังในประเทศไทย

การแพร่กระจายสุราอย่างหนักในหมู่ประชาชนจากเรื่องราวของสุราในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ได้กล่าวมา ผู้เขียนพบว่า รัฐเองก็พยายามจะขับเคลื่อนปัญหาสุราอย่าง

ธันวาคม พ.ศ. 2551 บริษัท ไทยเบฟเวอเรจจึงได้หยุดดำเนินการในประเด็นดังกล่าว (http://www.suthichaiyoon.com/WS01_A001_news.php?newsid=6924)

¹ นอกจากนี้การบริโภคเครื่องดื่มสุราก็ยังก่อให้เกิดการตายก่อนวัยอันควรถึง 38,868 คนในหนึ่งปี การตาย 4 อันดับแรก ได้แก่ จากโรคเอดส์ 9,254 ราย จากอุบัติเหตุจราจรทางบก 8,086 ราย จากมะเร็งตับ 5,953 ราย และจากโรคตับแข็ง 5,094 ราย ก่อให้เกิดการสูญเสียผลิตภาพจากการขาดงานและขาดประสิทธิภาพในการทำงานรวมกันมากที่สุดคือ กลุ่มอายุ 30-44 ปี สูญเสียผลิตภาพคิดเป็นมูลค่า 25,964 ล้านบาท (ร้อยละ 41.5) กลุ่มอายุ 45-59 ปี 18,661 ล้านบาท (ร้อยละ 29.8) และกลุ่มอายุ 15-29 ปี (ร้อยละ 23.8) (http://www.siamturakij.com/home/news/display_news.php?news_id=9463)

จริงจังมากขึ้นเรื่อยๆ แต่กระนั้นก็ตามการควบคุมปัญหาดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่นักดื่มมากกว่ากลุ่มทุนรายใหญ่และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เอื้อให้เกิดการผลิตจำนวนมากนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การขับเคลื่อนประเด็นปัญหาสุราแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้ 1) การควบคุมปัญหาสุราเชิงศีลธรรม 2) การควบคุมเชิงกฎหมาย และ 3) การควบคุมทางการแพทย์ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเทคโนโลยีที่มีอยู่ในแต่ละยุคสมัย และรัฐให้ความสำคัญกับเครื่องมือในการควบคุมชนิดใดเป็นสำคัญ น่าสังเกตว่า การจัดการประเด็นปัญหาทั้งสามส่วนเป็นรากฐานสำคัญต่อการให้ความหมายของสุราเกิดขึ้นอย่างหลากหลายในปัจจุบันด้วย ทั้งยังมีส่วนสำคัญต่อการให้ความหมายของสุราในชีวิตของผู้ป่วยโรคพิษสุราเรื้อรังในงานศึกษา

การควบคุมปัญหาสุราด้วยศีลธรรม

การดื่มสุราถูกกลายมาเป็นประเด็นปัญหาสังคมเริ่มต้นครั้งแรกเมื่อรัฐพยายามป้องกันปัญหาการดื่มสุราของประชาชนด้วยกลไกการควบคุมเชิงศีลธรรมซึ่งอิงอยู่กับความเชื่อเรื่องบาปและกรรมทางพระพุทธศาสนาปรากฏอยู่ใน *ไตรภูมิพระร่วง* ของพระญาณลิไทย สมัยสุโขทัย โดยกล่าวถึง การดื่มเป็นบาป ผู้ดื่มจะได้รับผลร้าย ดังนี้

ถ้าแลว่าผู้ใดคบหากันกินเหล้าได้ บาปนั้นจะให้ตกนรก แลมียมบาลทั้งหลายทำร้ายแก่ตนๆ ทุกขเวทนา หึงนานนักหนาแล เมื่อพ้นจากนรกขึ้นมาได้เป็นผีเสื้อ 500 ขาติ แลเป็นสุนัขบ้า 500 ขาติ แม้นเกิดมาเป็นคนได้ก็เป็นบ้า อนึ่ง แลมีรูปกายนั้นบ่มิวายเป็นคนอัปลักษณ์ ใจพาล แลมิรู้จักความผิดแลชอบ แลเป็นคนโหดเหี้ยนนักหนา ผิดว่ามีรู้จักบาปตนนั้น แลยังจะทำบาปนั้น สืบไปเล่า แลบาปนั้นก็แรงมากไปเล่าแล ยากที่จะพ้นจากบาปทั้งหลาย แลกรรมอันใดอันมิควรกระทำ แลชาวเจ้าทั้งหลายอย่างได้กระทำสืบไปอีกเลย” (พระญาณลิไทย 2515:113-114; พระไพศาล วิสาโล 2538:18)

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ชาวต่างชาติที่มาเยือนเมืองไทยมักจะกล่าวต่อๆ กันว่า คนไทยแต่เดิมไม่ดื่มสุรากันเท่าใดนัก สิ่งที่น่ามาต้อนรับแขกคือ น้ำบริสุทธิ์เป็นเครื่องดื่มทั่วไปของชาวสยาม (ลาลูแบร์:91, แชรแวส:95, เดอบูร์ช:49; พระไพศาล 2537:17) เครื่องดื่มที่นิยมรองลงมาคือ น้ำชา (ลาลูแบร์:93, เดอบูร์ช:49; พระไพศาล 2537:17)

สมัยพระนารายณ์ แชรแอสได้พูดถึงคตินิยมของคนไทยเวลานั้นว่า การเป็นนักเลงสุราถือกันว่าเป็นความชั่วอันมิใช่คุณสมบัติของสาธุชน (ชรแอส 2506:57; พระไพศาล 2537:19) ส่วนลาธุแบร์ก็ว่า การบริโภคสุราเป็นเรื่องน่าละอายสำหรับคนไทย (ลาธุแบร์:326; พระไพศาล 2537:19) แต่จะดื่มเฉพาะเทศกาลและงานเลี้ยงที่สังคมเปิดโอกาสให้ดื่มเท่านั้น เช่น งานสงกรานต์ บุญบั้งไฟ งานฉลองแต่งงาน โกนจุก ปลุกเรื่อน งานศพ งานเหล่านี้มักขาดสุราไม่ได้

โยส เขาเต็น ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนไทยสมัยพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ.2179) ว่า

อาหารของชาวสยามไม่ฟุ่มเฟือยและมีน้อยสิ่ง ตามปกติมี ข้าว ปลา และผัก ส่วนเครื่องดื่มตามปกตินั้น เขาดื่มแต่น้ำอย่างเดียว แต่ในวันหยุด¹ ชาวสยามกินอาหารกินอย่างฟุ่มเฟือย และชาวบ้านก็ดื่มสุราอย่างเมามายด้วย (เขาเต็น 2504:152; พระไพศาล 2537:21)

การควบคุมปัญหาสุราเชิงกฎหมาย

เมื่อการห้ามปรามเชิงศีลธรรมกับราชฎที่ดื่มสุราจนเมามายไม่ได้ผลเท่าที่ควร รัฐจึงเริ่มหามาตรการชนิดใหม่นั้นก็คือ การออกกฎหมายที่มีบทลงโทษเป็นครั้งแรก โดยการบังคับใช้กฎหมายในหมู่เจ้านายและขุนนางสมัยอยุธยา ก่อน ดังที่ปรากฏในพระไอยการอาญาหลวง พ.ศ. 1895 มาตรา 43 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้มุขมนตรีราชินิกุลขุนหมื่นหัวพันทั้งหลายคบกันเสพสุรายาเมา สูบฝิ่น เทียวเล่นในกลางคืน” ผู้ละเมิดถือว่า “ผู้นั้นทุรยศขบถต่อแผ่นดิน” (กฎหมายตราสามดวง 2506:42-43; พระไพศาล 2537:23) ตระแ่งสังเกตว่า

บรรดาเจ้าขุนมูลนายก็มีความตะขิดตะขวงใจที่จะดื่มเหล้า แม้กับยาที่มักต้องกินปนกับเหล้าในประเทศร้อนเหล้านี้อยู่บ่อยๆ เจ้าหน้าที่ในพระราชวังเป็นคนเคร่งครัดที่สุดที่จะไม่ฝ่าฝืนการงดเหล้านี้ ใครได้กลืนหายใจก็รู้ว่าเขากินเหล้า และถ้ามีหลักฐานว่าเขาดื่มเหล้า ก็จะถือพระเจ้าแผ่นดินลงพระอาญาอย่างหนักและลดตำแหน่ง เพราะ

¹ พระไพศาลเห็นว่า วันหยุดที่เขาเต็นกล่าวถึงน่าจะเป็นวันหยุดในช่วงเทศกาล เช่น วันตรุษ วันสารท หรือวันหยุดเมื่อมีงานเลี้ยงงานฉลองในโอกาสพิเศษ เช่น งานแต่งงาน งานศพ งานขึ้นบ้านใหม่ เป็นโอกาสที่เอื้อให้มีการดื่มสุรานั้นเอง

เชื่อได้ว่าคนที่เมื่อยอมปล่อยตัวประกอบอาชญากรรมได้ทุกอย่าง (ตุรแปง 2530: 97; พระไพศาล 2537:23)

แต่กระนั้นก็ตามก็มีผู้ดื่มสุราจนเมามายให้เห็นอยู่ เช่น พระเจ้าปราสาททองทรงเมาสุราอยู่ตลอดสามเวลา คือ ตลอดเช้า บ่าย เย็น และในความเห็นของฟอน พลีท บันทึกว่าการเมาสุราขาดสติของพระองค์เป็นสาเหตุให้เกิดความชั่วช้าและการนองเลือดอยู่บ่อยครั้ง (สมบัติ จันทรวงศ์ 2519:78; พระไพศาล 2537:24) ในสมัยพระนารายณ์ แชรแวสกล่าวว่า ขุนนาง “ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการดื่ม (เหล้า) กิน เล่นการพนัน แล้วก็นอน” (แชรแวส 2506:116-117; พระไพศาล 2537: 24)

มาถึงสมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มีพระราชกำหนดใหม่ห้ามให้ข้าราชการบริพารในพระองค์ดื่มสุราและเล่นการพนัน ด้วยทรงเป็นห่วงว่าข้าราชการบริพารของพระองค์ “บัดนี้คบกันเสพสุราเล่นเบี้ยบ่อนเป็นพาลทุจริต มิได้คิดเกรงบาปลอยบาปทุกขโทษในประจันต์ก็มี ครั้นสิ้นชีวิตไปแล้วก็จะไปทนทุกข์เวทนาอยู่ในนรกนั้นช้านาน” ดังนั้น หากว่าทรงพบผู้ใดยังบริโภคสุราเล่นการพนันไม่ว่าในที่ใดก็ตามจะถูกเขียนสามยก ถอดออกจากราชการให้เป็นไพร่ และสักระหว่าง (กฎหมายตราสามดวง 2506:198-199; พระไพศาล 2537:24) และให้เจ้านายขุนนางทั้งใหญ่น้อยสมათานศีล 8 เป็นอาจิณ เป็นพิเศษในวันพระด้วย (กฎหมายตราสามดวง 5:342; พระไพศาล 2537:24)

ความเชื่อเชิงศีลธรรมที่ว่า การดื่มสุราถูกมองว่าเป็นบาป ก็ขัดแย้งกันเองกับการตั้งโรงงานสุราแห่งแรกของประเทศและการเก็บอากรสุราของรัฐ ในสมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โดยอ้างว่าเพื่อสร้างรายได้ให้แก่รัฐ ทั้งนี้กฎหมายตราสามดวงชี้แจงว่า การเก็บอากรสุรากระทำเพื่อ “จะได้จำหน่ายบำบัดโรค และกิจการณรงสงคราม และทรัพย์นั้นจะได้เอามาแจกจ่ายทะนุถนอมหารผู้มีบำเหน็จความชอบ” (กฎหมายตราสามดวง 5:311-312; พระไพศาล 2537:28) ดูเหมือนว่าเหตุผลในการเข้าเก็บภาษีของรัฐสามารถละเว้นทางศีลธรรมดังกล่าวสามารถกระทำได้หากเป็นประโยชน์ต่อรายได้ของรัฐ

แม้การตั้งนายอากรสุราในสมัยพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมีจุดมุ่งหมายเพื่อรายได้สำหรับใช้จ่ายในกิจการแผ่นดิน แต่ระบบนายอากรก็เป็นเครื่องมือที่จะสามารถใช้ควบคุมการบริโภคสุราของประชาชนด้วย โดยการควบคุมไม่ให้เกิดผลผลิตสุรามากเกินไป อันจะทำให้ราคาถูกลงจนประชาชนซื้อหาได้ง่ายอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ การออกพระราชกำหนดฉบับที่ 2 เพื่อห้ามปรามการดื่มสุราในสมัยดังกล่าวและกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง

ความรุนแรงของปัญหาสุราที่รัฐจำเป็นต้องจัดระเบียบสังคมอย่างเร่งด่วนในขณะนั้น โดยเน้นว่าการดื่มสุราเป็นบาปและก่อปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา ดังความว่า

แลมาบัดนี้ คบกันเสพสุราเล่นเบี่ยงบอนเปนพาลทุจริต มิได้คิดเกรงบาปลอยบาป
ทุกขโทษในประจุบันก็มี รังสันชีวิตรแล้วจะไปทนทุกขเวทนาอยู่ในรณนั้นช้านาน
ประการหนึ่ง แต่ก่อนก็มีพระราชกำหนดห้ามไว้ว่า ถ้าผู้ใดเสพสุราเหล้าเบี่ยงบอน ให้
ลงพระอาชญาเขียนสามยก ถอดออกเสียจากราชการเอาตัวเปนไพร่... (วินัย พงศ์ศรี
เพียร 2549:303-304)

วินัย พงศ์ศรีเพียร (2549:304) เห็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการสะท้อนปัญหา
การเสพสุรายาเมาและการพนันซึ่งมีผู้ฝ่าฝืนอยู่มากในขณะนั้น จึงได้มีการออกพระราชกำหนด ให้
ข้าราชการประพฤติเป็นแบบอย่าง ไม่ข้องเกี่ยวกับอบายมุขต่างๆ สุรายาเมา และการพนัน ซึ่งเป็น
สาเหตุสำคัญของความแตกร้างในครอบครัวและการฉ้อราษฎร์บังหลวง หากการควบคุมดังกล่าว
ไม่ได้ผล และมีการฝ่าฝืนจะต้องโทษเขียนตีสามยก หากเป็นโทษหนักให้สักากถั่ว (หรือกากบาท)
ไว้ที่หน้าผาก เพื่อประจานให้อับอาย

ข้อห้ามในเบื้องต้นเป็นเพียงการเขียนเสือให้วัวกลัวมากกว่าบังคับใช้ในเชิงปฏิบัติ
เพราะการบริโภคสุราจนเมามายได้แพร่หลายมากขึ้นในหมู่คนไทยและเริ่มทวีความรุนแรงมาก
ยิ่งขึ้น ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการอ้างว่า “แม้แต่ที่เป็นขุนนางและพระก็ยังเมาเป็นธรรมดา” (นิติ
2527:156; พระไพลศาล 2537:19) สมัยรัชกาลที่ 4 ในทัศนะของปาเลอกัวซ์ แม้คนไทยส่วนใหญ่จะ
ไม่ดื่มสุรา แต่กลับพบว่า “คนขี่เมาและเด็กกลางถนนเป็นอันมาก” (ปาเลอกัวซ์ 2520:189, 199;
พระไพลศาล 2537:19) เมื่อมีคนเมาทะเลาะวิวาทชกต่อยกันตามถนนและในเขตบ้านเรือนผู้อื่นอยู่
บ่อยครั้ง พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงออกประกาศห้ามมิให้ออกไปก่อเหตุภายนอกบ้านเรือน
ของตนดังความที่ว่า

ด้วยพระอินทราบดีสี่หราชรองเมือง เจ้ากรมกองตระเวนชาวรับพระบรมราชโองการ
ใส่เกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สั่งว่าเทศกาลตรุษสงกรานต์ที่ราษฎรจะ
ชักชวนกันทำบุญให้ทานกระทำกรุศลกิจจะชอบ นี่หาดังนั้นไม่ว่า คนที่เป็นพาล
สันดานหยาบชวนกันเสพสุราแล้วพากันไปเที่ยวกลางถนนหนทาง พุดจาทำทายกล้า
หาญให้เกิดการก่อวิวาทชกต่อยกัน เพราะเสพสุราแล้วหาอยู่ในบ้านเรือนของตัวไม่ แต่นี้

สืบไปเมื่อหน้า ผู้ใดผู้หนึ่งจะเสพสุราเมาสักเท่าใดก็ได้ห้าม ด้วยสุราเมื่อกรอยู่แต่เดิม ครั้นจะห้ามเสียทีเดียวก็หาควรไม่ ถ้าผู้ใดเสพสุราแล้วก็ให้อยู่แต่ในบ้านในเรือนของตัว ห้ามอย่าให้ไปเที่ยวชกตีวิวาทตามถนนหนทางที่บ้านเรือนเขตแดนผู้อื่นเป็นอันขาดทีเดียว...แล้วประกาศแก่ราษฎรให้รู้จงทั่วกันตามรับสั่ง (เทพฐ ทัพบทอง 2546:166)

ยี่นนานวัน ปัญหาการบริโภคสุราจนเมามายยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เกิดคดีความจากการดื่มสุราจนเมามายเป็นอันมาก เช่น ทะเลาะวิวาท ฉกชิงวิ่งราว ปล้นทรัพย์ จนมีประกาศ พ.ศ. 2425 ว่า “บัดนี้ราษฎรพากันสุบผื่นกินสุราหนาขึ้นกว่าแต่ก่อน พวกที่ประพฤติดังนี้ล้วนแต่เป็นคนขัดสนเงินทอง เป็นเหตุให้ประพฤติกว้างขวางต่าง ๆ” (พอใจ 2528:49) นอกจากราษฎรเมามายแล้ว ยังมีเจ้านายบางพระองค์เสวยเหล้าเมามายอาละวาดเช่นกัน บางครั้งเจ้านายไม่ได้เมานอกวัง เพียงแต่อยู่ในวัง ถ้ามีใครพลีผลามไปเฝ้า มักจะถูกเจ้านายไล่เตะตอยทุบถอง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศห้ามราษฎรเข้าเฝ้าเจ้านายตอนเมา (เทพฐ ทัพบทอง 2546:167)

ประกาศห้ามมิให้เฝ้ากรมหมื่นถาวรรยศ แลกรมหมื่นอลงกฎกิจปริชาที่วัง นอกจากผู้เป็นกรมขึ้น (ณ วันเสาร์ เดือนยี่ ขึ้น 12 ค่ำ ปีมะเมีย สัมพุทธศก)

ประกาศให้ส่งต่อๆ ไปในข้าราชการในพระบรมมหาราชวังทุกหมู่ทุกกรมว่า กรมหมื่นถาวรรยศ กรมหมื่นอลงกฎกิจปริชาเมื่อเสด็จอยู่วัง มักทรงเมาอยู่โดยมาก เพราะฉะนั้นเว้นเสียแต่คนในกรมฝัฟาย แลเกณฑ์ขาดกวาดสนาม ซึ่งเป็นกรมขึ้นกรมหมื่นถาวรรยศ ได้ทรงบังคับบัญชาอยู่ แลกรมแสงปืนแลช่างในกรมแสงซึ่งกรมหมื่นอลงกฎกิจปริชาได้ทรงบังคับบัญชาอยู่แล้ว ห้ามอย่าให้คนอื่นนอกนี้ไปเฝ้าที่วังด้วยธุระใดๆ ก็ดี ถึงจะมีผู้มาบอกว่ารับสั่งให้หาถืออย่าให้ไป ให้คอยเฝ้าเอาเมื่อเสด็จเข้ามาในพระราชวังนี้เถิดอย่าให้ไปเฝ้าที่วังเลย เพราะไปพบเสด็จกำลังเมาอยู่เกลือกจะทรงกริ้วด้วยเหตุอันมิได้ควร แลจะทรงเตะถีบเตะชกถองทำการเกินๆ ถ้าแต่เหตุนี้เกิดวิวาทกับข้าในกรม และผู้ใดๆ ที่วังนั้นขึ้นด้วยก็จะหาพยานยาก ผู้ตัดสินก็จะตัดสินยาก เพราะได้ประกาศไว้แต่ก่อนแล้วว่าอย่าให้ผู้ใดเข้าไปวิวาทกับเจ้าของบ้าน ถ้าใครเข้าไปวิวาทจะเอาเป็นแพเจ้าของบ้านดังนี้ ก็วังเจ้าต่างกรมสองวังนี้พระองค์เจ้าเจ้าวังมีปรกติมักทรงเมาอยู่ไว้อย่างมาก มักจะก่อความขึ้นง่าย ๆ

เพราะฉะนั้นให้ข้าราชการตำแหน่งอื่นนอกจากกรมที่บังคับไว้ นั้น เว้นเสีย อย่าเข้าไป
เลย...

ประกาศมา ณ วันเสาร์ เดือนยี่ ขึ้นสิบสองค่ำ ปีมะเมียสัมฤทธิ์ศก เป็น
วันที่ 2857 ในรัชกาลปัจจุบัน (เทพฯ ทับทอง 2546:167-168)

นอกจากมาตรการประกาศห้ามปรามให้ประชาชนและข้าราชการอยู่ในบริเวณบ้าน
และไม่ออกมาก่อความเดือดร้อนให้กับผู้อื่นแล้ว เหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นจากการดื่มสุรา
จนเมามายของประชาชนและข้าราชการ ทำให้เริ่มมีการตั้งคำถามกับการเก็บอากรสุราเป็นครั้งแรก
โดยพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสงสัยว่า การเก็บอากรสุรา (รวมทั้งอากรค่าน้ำซึ่งเก็บจากผู้จับ
สัตว์น้ำ) นั้นเป็นสิ่งถูกต้องเพียงใด เนื่องด้วยพระพุทธรูปศาสนาถือว่าสุรา (และการฆ่าสัตว์) เป็นโทษ
ดังนั้นพระองค์ทรงมีพระราชปณิธานถึงพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ ทางคณะสงฆ์ได้วิสัชนาว่าอากรทั้งปวงนั้น
พระเจ้าแผ่นดินในอดีตบัญญัติให้เป็น “ราชทัณฑ์สินไหมเพื่อจะบรรเทาเสียซึ่งโทษแห่งชนที่เสพ
สุราและกระทำปาณาติบาตให้กระทำน้อยตัวลง” (พระราชปณิธาน 2513; พระไพศาล วิสาโล 2537)
ดังนั้นการเก็บอากรสุราในสายตาของรัฐจึงเป็นกลไกการควบคุมการดื่มสุราของประชาชนให้มีการ
ดื่มสุราน้อยลงนั่นเอง

ในเวลาต่อมา ทรงประกาศยกเลิกอากรฝิ่น อากรค่าน้ำ อากรรักษาเกาะ (เก็บจากผู้
หาไขจระเม็ด) ทรงเห็นว่า ฝิ่นนั้นเป็นสิ่งชั่วร้าย ส่วนการเก็บภาษีอีก 2 อย่างที่เหลือเป็นเสมือน
การส่งเสริมให้ราษฎรทำบาป (ญาคู 2524:126-127; พระไพศาล 2537) แต่ทรงคงอากรสุรา
เพราะเห็นว่าจะเป็นกลไกในการควบคุมไม่ให้มีการดื่มสุรามากเกินไปในหมู่ประชาชน การกระทำ
เช่นนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นสถานะพิเศษของสุราที่รัฐยอมให้มีอยู่ แม้ว่าจะถูกมองว่าเป็นบาปดังที่
ได้กล่าวไว้ในข้างต้นก็ตาม ความไม่แน่นอนในการให้ความหมายกับสุราในมุมมองของรัฐทำให้
สถานะของสุรากลายเป็นสิ่งที่ยังคง “กำกวม” และไม่ได้รับการควบคุมอย่างเข้มงวด ความไม่
แน่นอนของการดำเนินนโยบายการควบคุมสุรายังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ต่อมา สมัยรัชกาลที่ 5 มีการส่งเสริมอบายมุขเป็นนโยบายสำคัญ ทั้งนี้มิใช่เพียง
เพราะว่าทำรายได้หลักให้แก่แผ่นดินเท่านั้น¹ หากเป็นมาตรการสำคัญที่จะดึงดูดแรงงานเข้า
ประเทศ เนื่องจากเวลานั้นมีการแย่งชิงกุลีจีนไปเป็นแรงงานในสิงคโปร์ ปีนัง ตามเหมืองต่างๆ ใน
ภาคใต้ของไทย โดยการลดราคาฝิ่นเพื่อให้กุลีพอใจอยู่ทำงานต่อไป ทั้งที่ก่อนหน้านี้มีการยกเลิก

¹ ใน พ.ศ. 2438 รายได้จากฝิ่น บ่อน เบียร์ สุรา หอย มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 50.64 ของรายได้
แผ่นดิน (จำเริญ 2526; พระไพศาล วิสาโล 2537)

อากรฝืนไปแล้วก็ตาม ฝืนกลับได้รับการยกเว้นอีกครั้งเพื่อผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ (วิยะดา 2527:16; พระไพศาล 2537) ขณะเดียวกัน ก็อนุญาตให้คนจีนเล่นการพนันและบริโภคสุราได้อย่างเต็มที่ ผลจากนโยบายดังกล่าวมีหลักฐานแสดงว่า ใจกลางกรุงเทพฯ ร้านสุราและบ่อนการพนันเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ไม่ยากนัก (บ๊อค 2529:22; พระไพศาล วิสาโล 2537) มาตรการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับแรงงานจีนในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญในยุคล่าอาณานิคม ขณะที่คนไทยยังคงสังกัดมูลนายอยู่ในระบบทาสและไม่ค่อยมีทักษะเป็นแรงงานในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ รัฐไทยจึงจำเป็นต้องผ่อนปรนมาตรการเพื่อประโยชน์ด้านการผลิตเป็นสำคัญ

ล่วงเข้าสมัยรัชกาลที่ 6 อิทธิพลจากตะวันตกทำให้การสมาคมได้รับความนิยมอย่างมากในหมู่ข้าราชการ ปัญหาจากการเมามายสุราเป็นอันตรายต่อการสร้างชาติเป็นอย่างมาก พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (2516) จึงได้พระราชนิพนธ์ *เทศนาเสือป่า* และ *ปลุกใจเสือป่า* ขึ้น เพื่อสั่งสอนข้าราชการให้เกิดความรักชาติ ในกัณฑ์ที่ 12 ชื่อว่า ประโยชน์แห่งการอยู่ในธรรม พระองค์ตำหนิและตักเตือนข้าราชการที่พยายามเข้าการสมาคมเอาอย่างฝรั่ง ว่า

... ขาดความพิจารณาและอาศัยความปรารถนาที่จะประพฤติตนให้เป็นคน “ชิวิไลซ์” จึงได้ตั้งใจเอาอย่างฝรั่งมากที่สุดเท่าที่จะเอาอย่างได้...คนจำพวกนี้มักทิ้งธรรมะประเพณี ซึ่งพ่อแม่ปู่ย่าตายายของตนเองได้ถือมาแล้วแต่ก่อนและสั่งสอนตนมา และมุ่งหมายว่าจะถือเอาธรรมะประเพณีของฝรั่ง ผู้ซึ่งนิยมว่าเป็นมนุษย์จำพวกที่ “ชิวิไลซ์” กว่าชาวเราเองนั่นทีเดียว ความมุ่งมาดปรารถนาเช่นนี้ ถ้าสามารถจะทำไปให้เป็นผลสำเร็จจริงก็ไม่สู้กระไรนัก คือถึงแม้ว่าจะทิ้งประเพณีประพฤติปฏิบัติธรรมมาจรรยาอย่างแบบไทย ใช้แบบฝรั่ง ในที่สุดก็คงได้ผลคล้ายคลึงกัน... แต่เผอิญเคราะห์ร้ายของชาวเรา ฝรั่งโดยมากซึ่งไทยผู้ อยากเป็นศิษย์จะได้พบปะได้โดยใกล้ชิดจริงๆ มักเป็นผู้ซึ่งไม่สมควรเป็นครูด้วยประการทั้งปวงฝรั่งที่ออกมาอยู่ในเมืองเรานี้ย่อมมีเป็น ๒ จำพวก, คือ พวกที่ ๑ เป็นผู้ทีออกมาอยู่โดยมีกิจธุระ, มีเป็นข้าราชการของกรุงสยามบ้าง, เป็นพ่อค้าบ้าง, อีกพวก ๑ เป็นคนซึ่งหาคำอื่นเรียกไม่ได้ดีกว่า “จรจัด” เพราะเป็นผู้ซัดเซพเนจรมาหลายแห่งแล้ว และอยู่แห่งใดก็ไม่ใคร่จะได้นานฝรั่งจำพวกที่ ๑ กับที่ ๒ นั้น, ถึงแม้เป็นฝรั่งด้วยกันก็จริง, แต่เขาจะได้คบค้าสมาคมระหว่างกันก็หาไม่ได้ เพราะเขาย่อมถือตนว่าเป็นคนละชั้นกันโดยแท้ทีเดียว จำพวกที่ ๑ มักสมาคมแต่ในหมู่เขาเอง และไม่ใคร่จะรับคนไทยเข้าสู่สมาคมของเขา,

เพราะฉะนั้นไทยเราโดยมากจะได้มีโอกาสรู้ธรรมเนียมประเพณีนิยม ของเขาเหล่านี้ก็ หมายได้ ฝ่ายฝรั่งพวกที่ ๒ นั้นย่อมพอใจรับไทยเราเข้ามาสมาคมของเขา, ...เพราะเป็น ทางหาเลี้ยงชีพของเขาโดยแท้ ฝรั่งจำพวกนี้คือพวกที่เป็นเจ้าของโฮเต็ล โรงเหล้า และ โรงผู้หญิงนครโสเภณี, ...จะต้องแสดงกิริยาอัธยาศัยต่อคนไทย, และอย่าว่าแต่คนไทย เลยต่อให้เป็นคนป่าคนดงอะไรๆ ก็ดี, ถ้ามีเงินแล้วเขาก็คบได้ทั้งสิ้น ...แต่ฝ่ายคนไทย เรา ซึ่งตั้งตนเป็นคนสมัยใหม่ขาดความรู้ต้นลึกหนาบาง สำคัญว่าผิวขาวแล้วเป็นดี เท่ากันหมด, เห็นควรเอาเป็นตัวอย่างได้หมด เหตุฉะนั้นเมื่อได้ทั้งประเพณีธรรมจรรยา อย่างที่พ่อแม่ปู่ย่าตายายของตนเองได้สั่งสอนมาแล้วนั้น, ก็ช่วยเอาแบบแผนจากฝรั่ง มาถือไว้เป็นธรรมเนียม จึงได้นิยมประเพณีลัทธิลัทธิ, กินเหล้าเล่นเบี้ย, เล่น ผู้หญิง, ว่าเป็นความประพฤติอันควรแก่ที่ขึ้นชื่อว่า “ศิวิไลซ์” (มกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 2516:158-161)

เรื่องราวของการสมาคมที่มีการดื่มสุราจนเมามายและเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย อยู่มากในห้วงเวลานี้เช่นตัวอย่างคดีความที่เกิดจากความเมามาย เมื่อพ.ศ. 2458 ขุนรัตนาศ พัทธกิจ ต้องโทษเมาสุราพาหญิงโสเภณีเข้าร่วมประเพณีที่ห้องของนายโพ จำคุก 6 เดือน และถอด จากยศบรรดาศักดิ์ (จดหมายเหตุ มร.5 รล – คพ/19/59) เช่นเดียวกับ หม่อมราชวงศ์เผื่อนเมาสุรา และทำร้ายเจ้าพนักงาน จำคุก 7 วัน แต่มีกระแสรับสั่งให้ลดโทษลงเหลือเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น (จดหมายเหตุ มร.5 รล – คพ/20/8) ในขณะเดียวกัน เรื่องราวของหม่อมราชวงศ์ตาด บุตรหม่อม เจ้าตั้งในพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงวงศาณรงค์ที่ ๑ ฤทธิไหมสุราพยายามทำร้ายร่างกายอำแดง ละม่อมและหมื่นประมาที่ตำบลวัดมังกรกมลวาศ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 จำคุก 2 เดือน แต่ได้ลดโทษเหลือเพียง 1 เดือนเท่านั้น (จดหมายเหตุ มร.5 รล – คพ/21/58)

เราสังเกตเห็นว่าการลงโทษบุคคลที่ดื่มสุรามากจนเกินขนาดในหมู่เจ้านายและ ข้าราชการของรัฐนั้นมีการลดโทษลงเหลือเพียงครึ่งเดียวหรือลงโทษไม่มาก ทั้งนี้การลงโทษ ดังกล่าวก็แสดงให้เห็นถึง การให้ความสำคัญกับปัญหาสุราที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชนชั้นสูงข้าราชการ และขุนนางอาจไม่สำคัญเท่ากับประสิทธิผลการทำงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือในกลุ่มของ ประชาชนผู้เมาสุราเป็นอาชญาและกระทำความผิดในรัชสมัยต่อมาซึ่งรัฐใช้มาตรการลงโทษที่ เข้มงวดกว่า

ในสมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2473 คาร์ล ชิมเมอร์แมนเข้ามาสำรวจสถานการณ์เศรษฐกิจของ ชนบทไทย โดยตระเวนทั่วทุกภาคของประเทศรวม 32 จังหวัด 40 ตำบลในเวลาหนึ่งปี สรุปว่า “ใน

การสำรวจคราวนี้ไม่มีใครจะพบผู้ที่ติดสุรา...ผู้ที่ติดฝิ่นหรือสุราในประเทศสยามมักจะเป็นผู้ประกอบการค้าขายหรือกรรมกร ตั้งแต่เริ่มทำการสำรวจคณะสำรวจย่อมทราบดีว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญและเกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีอากรและวิธีควบคุม เหตุนี้จึงได้สำรวจอย่างระมัดระวังที่สุดและเชื่อว่าผลที่ได้นั้นใกล้เคียงกับความจริง” (ชิมเมอร์แมน:53; พระไพบูลย์ 2537:55) ทั้งนี้ผลการสำรวจดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรการที่เอื้อให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานจีนสามารถเข้าถึงการดื่มสุราได้ง่าย กลุ่มเหล่านี้จึงเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการติดสุราได้มากกว่ากลุ่มคนพื้นเมืองนั่นเอง

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐเก็บภาษีได้ 39.3 ล้านบาท เพิ่มขึ้นถึง 66.57 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2489 สถิติดังกล่าวเพิ่มขึ้นเกือบทุกปีและเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยทุก 10 ปีรายได้จากภาษีสุราจะเพิ่มเป็น 3 เท่าตัว เนื่องจากรัฐเอาจริงเอาจังกับการปราบปรามสุราเถื่อนและกีดกันสุราต่างประเทศที่ทำให้รัฐมีรายได้จากภาษีสุราลดลง รัฐจะรณรงค์ให้ประชาชนดื่มสุราไทยเพื่อกระตุ้นยอดจำหน่ายสูงขึ้นไปด้วย ทั้งนี้มาตรการต่างๆ ถูกนำมาใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐเป็นสำคัญ (ฉัตรสุมน 2548:72) ทั้งนี้ รัฐไม่ได้คำนึงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดื่มสุรามากเกินขนาดและความเมามายของประชาชนมากนัก จนทำให้เกิดคดีความจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าว¹

จนกระทั่ง พ.ศ. 2495 รัฐเริ่มตระหนักถึงปัญหาสุรามากยิ่งขึ้นจึงมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาทางอบรมให้ข้าราชการและประชาชนเห็นโทษของการดื่มสุราและการพนัน โดยมติในที่ประชุมเสนอให้ห้ามปรามการดื่มสุรา 2 ส่วนคือ ข้าราชการและประชาชนทั่วไป โดยในส่วนของข้าราชการนั้นมีคำสั่งดังนี้ (จดหมายเหตุ มท. 0201.2.2.6/10)

¹ คำพิพากษาอ้ายปะ อ้ายต่วน และอ้ายสุกโทษยิงนายแฉ่งตาย ด้วยเรื่องเสพสุราและทะเลาะวิวาทกัน ที่ตำบลแควอ้อม เมืองสมุทรสงคราม ศาลตัดสินจำคุกตลอดชีวิต (จดหมายเหตุ มร.5 รล – คพ/17/65)

พ.ศ. 2596 นายด้วน วงศ์สวัสดิ์ ต้องหาว่าเมาสุราต่อสู้ทำร้ายกำนันตำบลละอาย อำเภอดง (หอจดหมายเหตุ มท. 0201.6.6/29)

พ.ศ. 2499 นายสุภาพ บุรณะ เสมียนมหาดไทยจังหวัดเสพสุรามีนเมาอาละวาดทำให้สิ่งของของราษฎรเสียหาย (จดหมายเหตุ มท. 0201.6.6/38) ในปีเดียวกัน นายจำรัส รัตนโกเศศ บ. จัตวา อ. เมืองนครพนม ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเข้าไปยุ่งกับเจ้าพนักงานซึ่งกระทำตามหน้าที่ (จดหมายเหตุ มท. 0201.6.6/44)

...ให้ข้าราชการเจ้าหน้าที่ละเว้นการดื่มสุรา...โดยสั่งการไปยังข้าราชการเจ้าหน้าที่ถือเป็นทางปฏิบัติว่าการชอบเสพสุราเป็นการนำความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งข้าราชการและรัฐบาลนี้ไม่พึงประสงค์ในเรื่องนี้ และเพื่อไม่ให้เป็นการเสียเกียรติและเป็นที่ดูหมิ่นข้าราชการพึงปฏิบัติดังนี้

1. ไม่เสพสุราเมรัยมีนเมาจนถึงเสียมารยาท
2. ไม่เสพสุราเมรัยในสถานที่อันไม่สมควร
3. ไม่เสพสุราเมรัยในเวลาปฏิบัติราชการ

...แล้วจึงต้องชักนำครอบครัวของตนให้ปฏิบัติตามในโอกาสอันควร ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามนอกจากจะถูกพิจารณาลงโทษแล้วยังจะต้องถูกระงับความดีความชอบด้วย อนึ่ง จะต้องถือเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องสอดส่องกับข้าราชการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามนัยดังกล่าวโดยเคร่งครัดด้วย ...(จดหมายเหตุ มท. 0201.2.2.6/10)

ในขณะเดียวกัน มีการวางแผนทางให้ประชาชนละเว้นสุรา 2 แนวทาง คือ วางวิธีอบรมทางศีลธรรมและวางวิธีควบคุมทางกฎหมาย (จดหมายเหตุ มท. 0201.2.2.6/10) ไว้ตามความดังนี้

1) วางวิธีอบรมทางศีลธรรม

- ก) สำหรับพลเมืองให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวัฒนธรรม ร่วมมือกันแสดงให้ประชาชนได้เห็นถึงโทษของสุราเมรัย
- ข) สำหรับนักเรียนทั่วไปให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวัฒนธรรม ร่วมมือกันแสดงให้ประชาชนได้เห็นถึงโทษของสุราเมรัย

ในทางปฏิบัติแล้วจากผลการรายงานการอบรมให้ข้าราชการและประชาชนเห็นโทษของการดื่มสุราและการพนันส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการสั่งสอนในเชิงศีลธรรมทาง

พระพุทธศาสนา เช่น สุราเป็นหนทางของความประมาท¹ ให้ประชาชนรู้จัก ขยัน มีวินัย² ซื่อสัตย์ กตัญญู³ และประหยัด⁴ (จดหมายเหตุ มท. 0201.2.2.6/9) การอบรมศีลธรรมดังกล่าวจึงเน้นไปที่ การสร้างทัศนคติการเป็นพลเมืองที่ดีมีศีลธรรมมากกว่าการชี้ให้เห็นพิษภัยของสุรา และในส่วนที่ 2 เป็นการควบคุมทางด้านกฎหมาย ดังความว่า

2) วางวิธีควบคุมทางกฎหมาย

...คณะกรรมการชุดนี้มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะได้ตรากฎหมายการ ควบคุมให้จำหน่ายสุราได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ดังที่ทางการกำลังออกกฎหมาย ให้ร้านขายปลีกจำหน่ายสุราได้ระหว่างเวลา 11.00 น. ถึง 14.00 น. กับ 17.00 น. ถึง 22.00 น...

ในข้อ 2 นี้เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการใช้กฎหมายเข้ามาควบคุมการบริโภคและการ ห้ามปรามการดื่มสุรา แม้วก่อนหน้านี้อาจจะมีการร่างพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขึ้นมาก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมิได้ใช้เพื่อป้องกันปัญหาการดื่มสุรามากจนเกินขนาด แต่เป็นเพียงเพื่อป้องกันการ ผลิตสุราเถื่อนและปกป้องผลประโยชน์การเก็บภาษีสุราเข้ารัฐเท่านั้น ผลจากการประชุม กระทรวงมหาดไทยได้สั่งจำกัดการจำหน่ายสุรามากขึ้น จำกัดเวลาจำหน่ายปลีกสุรา เพื่อลด ปัญหาสังคมที่บั่นทอนเศรษฐกิจของชาติไปอย่างมาก ดังความตอนหนึ่งของพลเอกผิน ชุณหะวัณ รองนายกรัฐมนตรีขณะนั้นแสดงความเห็นสนับสนุนการร่างข้อบังคับนี้ไว้ในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2943 ด้วย ความว่า

¹ มีการเทศนาของพระสงฆ์ในเรื่อง อิทธิบาท 4 ศีลข้อ 5 ไม่ข้องเกี่ยวกับอบายมุข สุรายาเมา พรหม วิหาร 4 ฯลฯ

² เช่น การทำดีจะมีเงินทองตั้งตัวได้ ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน

³ เช่น อบรมให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและข้าราชการรู้จักชื่อตรงต่อหน้าที่พลเมือง ป้องกันต่อต้าน คอมมิวนิสต์ รู้รักสามัคคี ให้รางวัลกับกำนันตามจำนวนผู้เข้าเลือกตั้ง รักษาอธิปไตยของชาติ การเสียสละเพื่อ ส่วนรวม ฯลฯ

⁴ เช่น การอบรมการทำสวนครัว การขุดบ่อเลี้ยงปลา เลี้ยงหมู ปลูกมะพร้าว การสะสมเสบียงใน ภาวะสงคราม การส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ

พลเอกฉัตร ชูณหะวัณ ...ก็สั่งพิจารณาปัญหาที่ว่า จะส่งเสริมสุราดีหรือไม่ และแม้ว่าคณะอบรมจะไปทำการอบรมโทษของสุราโดยบ่อยครั้งก็ตาม ก็ยังปรากฏว่าปัจจุบันนี้ ผลร้ายอันเกิดจากการดื่มสุราได้มีอยู่เรื่อยๆ จริงอยู่ที่ว่าสุราและสลากกินแบ่งเป็นรายได้ของรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันทั้งสองอย่างนี้ได้บั่นทอนเศรษฐกิจของชาติทางอ้อม ชาวไทยประมาณ 70% ที่ดื่มสุราและเกิดผลร้าย กล่าวคือก่อเหตุวิวาทกลายเป็นนักโทษ ข้าราชการชนชั้นกลางเนื่องมาจากความหวาดระแวงความคิดความอ่านน้อยลงตามลำดับ...สำหรับเรื่องสุรา กระทรวงมหาดไทยจะได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับสุราต่อไป... (จดหมายเหตุ มท. 0201.2.2.6/10)

การวางมาตรการของรัฐยังคงคำนึงถึงรายได้ของรัฐอยู่มาก ในขณะที่การแก้ปัญหาการดื่มสุราของรัฐเป็นเพียงเรื่องศีลธรรมของปัจเจกมากกว่าต้นตอปัญหาโครงสร้างการปกป้องผลประโยชน์จากธุรกิจสุราของรัฐในขณะนั้น

การควบคุมปัญหาสุราทางการแพทย์

ขณะที่ไม่มีการแก้ปัญหสุราอย่างเป็นรูปธรรมนักในเวลานั้น เนื่องจากว่า รัฐไทยยังคงวนเวียนอยู่กับปัญหาการปราบปรามฝิ่นและเฮโรอีนซึ่งอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐมากกว่า จนกระทั่ง พ.ศ. 2504 นายแพทย์บุญสว ย เว็ดเกียรติกุล นายแพทย์โรงพยาบาลสมเด็จพระยาปรีชาธิราชโรจิตและประสาท ณ ประเทศฝรั่งเศสภายใต้การสนับสนุนของกระทรวงสาธารณสุข และรายงานเรียกร้องให้รัฐสนใจปัญหาสุรา ซึ่งองค์การอนามัยโลกและหลายประเทศตะวันตกให้ความสนใจอย่างมากกับอันตรายจากการดื่มสุรา (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8) นายแพทย์บุญสว ย จึงชี้ให้กระทรวงสาธารณสุขเห็นถึงพิษภัยของการดื่มและการติดสุรา รวมถึงเสนอแนวดำเนินการป้องกันโทษของสุราไว้ดังนี้

1. ทำให้สุขภาพเสื่อมโทรม
2. ทำให้เกิดโรคหลายชนิดเช่น อัมพาต โรคตับ โรคชัก ฯลฯ
3. เป็นผู้ก่อให้เกิดอุบัติเหตุต่างๆ เพราะเมื่อดื่มสุราเข้าไปแล้วทำให้ขาดการยั้งคิดขาดสติความรู้สึกผิดชอบจากการระมัดระวัง
4. ก่อให้เกิดอาชญากรรมต่างๆ ขึ้น เพราะขาดความยั้งคิด

5. ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องกรรมพันธุ์ เนื่องจากบิดามารดาเป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง
6. ก่อให้เกิดปัญหาในทางเศรษฐกิจภายในครอบครัว เพราะต้องใช้จ่ายไปเพราะสุรา
7. ก่อให้เกิดปัญหาในด้านสังคม ทำให้มีการรบกวนยว เพราะขาดสติความรู้สึกลดลง (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8)

เมื่อกระทรวงสาธารณสุขได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาสุรา จึงได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2504 เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาสุรา 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางการป้องกัน แนวทางการแก้ไขควบคุม และแนวทางการบำบัดรักษา (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการทำให้ประเด็นปัญหาการดื่มสุราในประเทศไทยมาเป็นประเด็นปัญหาทางการแพทย์ (medicalization) และเริ่มมีการบำบัด ผู้ป่วยโรคพิษสุราเรื้อรัง เป็นครั้งแรกดังนี้

1. การป้องกัน ด้วยการประชาสัมพันธ์ถึงผลเสียด้านสุขภาพจากการดื่มสุราให้กับประชาชน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งอาศัยความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้การโฆษณายังคงมุ่งเน้นไปที่โทษจากการดื่มสุราเถื่อนซึ่งอาจมีผู้ผลิตที่มั่งคั่ง เช่น ใส่น้ำมันผสมบางอย่างที่ใช้ดื่มไม่ได้ เช่น แอลกอฮอล์จุดไฟ บรรจุในขวดที่ล้างไม่สะอาด เช่น ขวดใส่ยาฆ่าแมลงและพืชเป็นต้น มีผู้ได้รับอันตรายถึงชีวิตไปแล้วมากมาย (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8)

นอกจากนี้มีการขอความร่วมมือจากผู้ปกครอง บิดามารดา ครูอาจารย์ เจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง ตลอดจนยุวพุทธิกสมาคม ทั้งยังชักจูงให้ประชาชนหันไปนิยมในสิ่งอื่นแทน โดยหาทางชักชวนสนับสนุนให้มีการผลิตเครื่องดื่มผลไม้ที่มีหน้าตาคล้ายสุราแทน ซึ่งดูจะห่างไกลจากความเป็นจริงเสียมาก เพราะการบริโภคสุราในสังคมมีหลายส่วนไม่ได้บริโภคเพื่ออุปถัมภ์ภายนอก แต่บริโภคความเมามาจากสุราเสียมากกว่า และสุดท้ายได้มีการเสนอให้มีกลุ่มผู้ดื่มสุราที่ช่วยเหลือตนเองและพวกเดียวกัน เป็นสมาคมเลิกสุราอย่าง Alcoholics Anonymous (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8)

2. การแก้ไขควบคุม ที่ประชุมเสนอแนะให้รัฐผลิตสุราส่งออกไปขายยังต่างประเทศให้มากขึ้น ส่งซื้อสุราจากต่างประเทศให้น้อยลง เพื่อทดแทนผลประโยชน์ของรัฐที่จะต้องลดการผลิตภายในประเทศ และเคร่งครัดการจับกุมสุราเถื่อนให้มากขึ้น (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8) ส่วนในด้านกฎหมายมีการเสนอให้แก้ไข พ.ร.บ. สุรา โดยห้ามขายสุราให้กับเด็กและเยาวชน และกำหนดอายุอย่างชัดเจน มีการควบคุมทั้งร้านจำหน่าย และสถานบริการอื่นๆ เช่น บาร์ ไนต์คลับ และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาตห้ามขายหากมีการฝ่าฝืน และควรมี

คณะกรรมการเข้ามารับหน้าที่ในการควบคุมโดยตรง เพื่อการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8)

3. การบำบัดรักษา มีการนำแนวคิดเรื่องการติดสุราเป็นโรคที่มีการรักษาในทางการแพทย์มาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ดังคำกล่าวที่ว่า “...ผู้ที่ติดสุราหรือเป็นโรคสุราเรื้อรังในทางการแพทย์ถือได้ว่าเป็นผู้ป่วยใช้ชนิดหนึ่งซึ่งต้องมีการบำบัดรักษาเกี่ยวแก่โรคติดสุรานี้ในประเทศไทย...” (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8) ทั้งยังเสนอให้แยกผู้ป่วยสุรามารักษาในคลินิกเฉพาะโรค หรือเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในโรงพยาบาล ด้วยเหตุผลที่ว่า “โรคติดสุราเป็นโรคที่ต้องได้รับการรักษาพยาบาลโดยเอาใจใส่เป็นพิเศษจึงควรมีคลินิกเฉพาะเช่นที่ทำกันอยู่ในต่างประเทศ” (จดหมายเหตุ (6) สร.2.1.12/8) และได้แบ่งการรักษาเป็น 3 ระยะ คือ ระยะแรก เป็นการเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลหรือคลินิกเลิกสุราโดยเฉพาะ ระยะที่สอง เกิดหลังออกจากโรงพยาบาลแล้ว ผู้ป่วยต้องเข้าสถานที่พักฟื้น (half way house) เพื่อป้องกันจากเพื่อนฝูงและสิ่งแวดล้อมที่จูงใจให้กลับไปดื่มได้อีก ในระยะนี้ ใช้เวลาพักฟื้นประมาณ 2 เดือน และระยะสุดท้ายคือระยะที่พ้นจากการติดสุราได้โดยเด็ดขาด

จากแนวทางในข้างต้น ปัญหาการดื่มสุราเริ่มได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นทั้งในทางกฎหมายและทางการแพทย์ โดยมีกฎหมายห้ามปรามการดื่มสุราที่จริงจังขึ้น เช่น มาตรการจำกัดเวลาขายตามกฎกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2504 กำหนดผู้ได้รับอนุญาตจำหน่ายปลีกสุรา¹ จำหน่ายได้เฉพาะเวลา 11.00 น.– 14.00 น. และ 17.00 น.– 02.00 น. ของวันถัดไป² ส่วนในสถานบริการ มีประกาศพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509³ ควบคุมไม่ให้ลูกค้าและผู้ให้บริการอายุต่ำกว่า 20 ปี เข้าสถานบริการ และไม่อนุญาตให้คนเมาเมามากเกินไปจนขนาดเข้าก่อความวุ่นวายในร้านสุรา นอกจากนี้มีมาตรการณรงค์ให้ผู้บริโภคตระหนักถึงพิษภัยของการดื่มสุรา

¹ (จำหน่ายครั้งละต่ำกว่า 10 ลิตร) ที่ไม่ใช่การจำหน่ายเพื่อดื่ม ณ สถานที่ขาย

² ต่อมา มีการจำกัดเวลาเพิ่มขึ้นโดยกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตจำหน่ายปลีกสุราทั้งที่จำหน่ายเพื่อดื่ม ณ สถานที่ขาย และไม่ใช่จำหน่ายเพื่อดื่ม ณ สถานที่ขาย ให้จำหน่ายได้

³ มาตรา 16 (2) กำหนดห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการยินยอมหรือปล่อยให้ผู้มีอาการเมเอนจนประพฤดิ์วุ่นวายหรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ

มาตรา 16 (3) ห้ามมิให้จำหน่ายสุราให้แก่ผู้มีอาการเมเอนจนประพฤดิ์วุ่นวายหรือครองสติไม่ได้

และ มาตรา 16 / 1 ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการยินยอมหรือปล่อยให้ผู้ที่มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งมีได้ทำงานในสถานบริการนั้นเข้าไปในสถานบริการระหว่างทำการ (บันทึก ศรไพศาลและคณะ 2548: 6)

ผ่านป้ายคำเตือนที่ติดอยู่ข้างขวดตามที่กำหนดไว้¹ รวมถึงการลดอุบัติเหตุบนท้องถนนจากการเมาแล้วขับ ซึ่งรัฐได้ออกพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถในขณะที่มีเมาสู่ราหรือของอย่างอื่น (มาตรา 43(2))² และการกระทำความผิดของผู้ที่เมามาจากการดื่มสุรา ศาลอาจใช้อำนาจกักตัวให้อยู่ในสถานพยาบาลตามระยะเวลาที่กำหนดได้อีกด้วย³

แต่อย่างไรก็ตามท่าทีของรัฐที่มีต่อการดื่มสุราผ่านการออกนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่กล่าวมาในข้างต้นนี้เป็นเพียงการพยายามแก้ไขปัญหาและผลกระทบเชิงรับมากกว่าการหาแนวทางป้องกัน จนกระทั่ง เดือนเมษายน พ.ศ. 2544⁴ มีการก่อตั้งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งได้รับงบประมาณจากเงินอุดหนุนร้อยละ 2 ของภาษีสุราและบุหรี่ มาใช้ดำเนินงานสนับสนุนเครือข่ายองค์กรภาคีต่างๆ เพื่อสร้างเสริมสุขภาพของ

¹ ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 177 พ.ศ. 2540 ข้อ 5 มีการกำหนดให้สุราเป็นอาหารที่ต้องมีฉลากโดยติดฉลากคำเตือนเป็นภาษาไทยที่มองเห็นได้ง่าย ใช้ตัวอักษรที่ขนาดความสูงไม่น้อยกว่า 2 มิลลิเมตร สีของข้อความติดกับสีพื้นของฉลาก โดยต้องแสดงข้อความ “คำเตือน: การดื่มสุรทำให้ความสามารถในการขับขี่ยานพาหนะลดลง” บนผลิตภัณฑ์สุรา (บัณฑิต ศรีไพศาลและคณะ 2548:7)

² โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่หยุดรถ และสามารถสั่งให้มีการทดสอบว่า ผู้ขับขี่หย่อนความสามารถในการขับหรือเมาสู่ราหรือของอย่างอื่นหรือไม่ และ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติหน้าที่ประจำรถต้องไม่เสพหรือเมาสู่ราหรือของมีเมาสู่ราอย่างอื่น (มาตรา 102 (3)) กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2537 ออกตามความใน พ.ร.บ. จราจรทางบก 2522 กำหนดมิให้ผู้ขับขี่ขณะเมาสู่รา และการกำหนดระดับแอลกอฮอล์ในเลือดที่ผิดกฎหมายเป็น 50 มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์

³ ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2547 มาตรา 49 กำหนดให้ในกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกหรือพิพากษาว่ามีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษบุคคลใด ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสพสุราเป็นอาเจิน หรือการเป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ ศาลจะกำหนดในคำพิพากษาว่า บุคคลนั้นจะต้องไม่เสพสุรา ยาเสพติดให้โทษอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่าง ภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันพ้นโทษ หรือวันปล่อยตัว เพื่อรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษก็ได้ ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามที่ศาลกำหนด ศาลจะสั่งให้ส่งไปคุมตัวไว้ในสถานพยาบาลเป็นเวลาไม่เกินสองปีก็ได้ (บัณฑิต ศรีไพศาลและคณะ 2548:6)

⁴ ผลพวงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งเน้นความสำคัญของประชาชนเป็นเป้าหมายในการพัฒนายังผลให้เกิดการปฏิรูปการเมือง เกิดระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพทำให้การออกกฎหมายหรือนโยบายและมาตรการต่างๆ สามารถทำได้ในปริมาณมากและรวดเร็ว (บัณฑิต ศรีไพศาลและคณะ 2548:7)

ประชาชนและสังคมโดยรวม พร้อมกับกระแสการปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศไทย (ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะการแพทย์และการสาธารณสุขเท่านั้น)

พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวส่งผลให้การออกมาตรการต่างๆ มาบังคับใช้สามารถกระทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น ประกาศห้ามโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามระยะเวลาที่กำหนด¹ ห้ามขายสุราให้กับเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี² การห้ามขายสุราในสถานศึกษาและศาสนสถาน³ ตลอดจนการเพิ่มภาษีสุรา⁴

¹ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2546

² ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

³ ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2547

⁴ ใน พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีขึ้นภาษีสุรามากขึ้นโดยหวังว่าจะลดปริมาณการดื่มสุราของประชาชนลง และยังช่วยลดค่าใช้จ่ายปัญหาสุขภาพจากการบริโภคได้อีกด้วย ดังนี้

1) สุราขาว จากเดิมอัตราภาษีตามมูลค่าง่ายละ 25 อัตราตามปริมาณ 70 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ เป็น อัตราภาษีตามมูลค่าง่ายละ 50 อัตราภาษีตามปริมาณ 110 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ ส่งผลให้ราคาขายปลีกสุราขาว 28-40 ดีกรี ขนาด 0.625 ลิตร เพิ่มขึ้นประมาณ 9-12 บาท/ขวด การเพิ่มราคาสุราขาวนี้เมื่อนำมาแบ่งขายในร้านสุราชุมชน กลับไม่มีผลต่อผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยมากนัก เนื่องจากราคาที่เพิ่มขึ้นทำให้แม่ค้าขายปลีกปรับกลยุทธ์การขายด้วยการลดปริมาณสุราน้อยลงในราคาเท่าเดิม หรือแม้จะขายในปริมาณเท่าเดิม ผู้บริโภคก็จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเพียง 1-2 บาทเท่านั้น

2) สุราผสม จากเดิมอัตราภาษีตามมูลค่าง่ายละ 50 อัตราตามปริมาณ 240 บาท ต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ เป็นอัตราภาษีตามมูลค่าง่ายละ 50 อัตราภาษีตามปริมาณ 280 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ ส่งผลให้ราคาขายปลีกสุราผสม 28-35 ดีกรี ขนาด 0.625 ลิตร เพิ่มขึ้นประมาณ 9-12 บาท/ขวด

3) สุราพิเศษ ประเภทبرانดี้ จากเดิมอัตราภาษีตามมูลค่าง่ายละ 40 อัตราตามปริมาณ 400 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ เป็นอัตราภาษีตามมูลค่าง่ายละ 45 อัตราภาษีตามปริมาณ 400 บาทต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ ส่งผลให้ราคาขายปลีกبرانดี้ 38-40 ดีกรี ขนาด 0.640 ลิตร เพิ่มขึ้นประมาณ 91 บาท/ขวด (<http://www.ryt9.com/s/iq03/317806>)

การปรับขึ้นภาษีสุราในครั้งนี้กลับไม่ส่งผลต่อการลดปริมาณการดื่มสุราของประชาชนมากนัก เห็นได้จากสถิติ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2550 - กันยายน พ.ศ.2551 สุราขาวขายได้ 327 ล้านลิตร ขณะที่ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2551 - กันยายน พ.ศ.2552 สุราขาวขายได้ 397 ล้านลิตร เพิ่มสูงขึ้นถึง ร้อยละ 21 แม้ว่าในครั้งนี้นี้รัฐพยายามออกมาบอกว่าการขึ้นภาษีนี้เพื่อช่วยสุรากลั่นในชุมชน ตามนโยบายการค้าเสรีสุราที่รัฐได้ประกาศไป

นอกจากนี้มาตรการระยะยาว ได้แก่ การรณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับพิษของสุราที่แพร่หลายมากยิ่งขึ้น และมีการสนับสนุนงบประมาณองค์กรอื่นๆ เพื่อดำเนินการควบคุมปัญหาสุราอีก 3 องค์กรได้แก่

1) ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา (ศวส.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2547 ดำเนินการโดยกรมสุขภาพจิตและสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข จากการสนับสนุนงบประมาณของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ศวส. ทำหน้าที่วิจัยและจัดการความรู้เพื่อดำเนินการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามสุรา และสนับสนุนทุนการวิจัยปัญหาสุราอีกจำนวนมาก¹ ผลงานวิจัยขององค์กรเน้นไปที่ การแก้ปัญหามสุรา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านอุปสงค์² ด้านอุปทาน³ ด้านผลกระทบ⁴ ด้านมาตรการและนโยบาย¹ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหามสุรา

แต่กลับพบว่ายอดขายของสุรากลั่นชุมชนตกลง จาก 49 ล้านลิตรเหลือเพียง 40 ล้านลิตร ซึ่งมียอดเฉลี่ยลดลงร้อยละ 16.5 (www.thairath.co.th/today/view/54198)

ดังนั้นมาตรการการขึ้นภาษีของรัฐกลับไม่ได้กระทบกับกลุ่มทุนรายใหญ่มากนัก ตรงกันข้ามการขึ้นภาษีดังกล่าวทำให้สุรากลั่นชุมชนและสุรากลั่นจากโรงงานในเครือบริษัทไทยเบฟเวอเรจ ทั่วประเทศมีราคาไม่ต่างกันมากนัก อีกทั้งสุรากลั่นชุมชนมีกำลังการผลิตที่ไม่สามารถแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดของบริษัทยักษ์ใหญ่ไปได้ การขึ้นภาษีสุราจึงไม่ได้เป็นไปเพื่อช่วยเหลือชุมชน และไม่ได้คำนึงถึงสุขภาพของประชาชนอย่างแท้จริง การฝากความหวังไว้กับมาตรการภาษีของประเทศจึงเป็นไปได้ยาก

¹ นับแต่ช่วงเริ่มก่อตั้งสถาบันวิจัยปัญหาสุราขึ้นมาจนถึง พ.ศ. 2550 พบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันปัญหาสุราเพิ่มขึ้นมา 445 เรื่องภายใน 4 ปี เมื่อเทียบกับในช่วงก่อนที่จะมีศูนย์วิจัย คือนับตั้งแต่ พ.ศ.2544 ที่ สสส. เพิ่งก่อตั้ง จนถึงปี พ.ศ. 2546 มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพียง 132 เรื่องเท่านั้นภายใน 3 ปี (จุฬารัตน์ แก้วมุงคุณ และคณะ 2551:4)

² หรือความต้องการการบริโภค เน้นที่ปัจจัยที่มีต่อการเกิดอุปสงค์ ได้แก่ สถานภาพ รายได้ รสนิยม พฤติกรรม ประเภทเครื่องดื่ม แบบแผนการดื่มลักษณะพิเศษของกลุ่มผู้บริโภค ความชุกของการบริโภค ความถี่ของการบริโภค

³ หรือความต้องการขาย และการส่งเสริมการตลาด ในแง่ของราคา (ราคาขาย ต้นทุน กำไร) สถานที่ที่สัมพันธ์กับการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผลิตรภัณฑ์ (รูปแบบ กลุ่มเป้าหมาย และการออกแบบผลิตรภัณฑ์) และการส่งเสริมการขาย

⁴ ที่เกิดขึ้นจากการดื่มแอลกอฮอล์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่เกิดขึ้นกับตนเองและผู้อื่น ทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยแบ่งเป็น 4 ด้านได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านอุบัติเหตุ ด้านความรุนแรง และด้านเศรษฐกิจ

2) แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ดำเนินการโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ทำหน้าที่จัดกระบวนการสื่อสารนโยบายสาธารณะต่อสาธารณชน สื่อมวลชน และฝ่ายการเมือง ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2547

3.) เครือข่ายองค์กรงดเหล้า กำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2546 โดยครั้งแรกมีองค์กรกว่า 50 องค์กรร่วมทำกิจกรรม “รณรงค์งดเหล้าเข้าพรรษา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปลูกกระแสสังคมให้ตระหนักถึงโทษภัยของสุรา และเชิญชวนประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการรณรงค์ ใน พ.ศ. 2547 มีองค์กรเข้าร่วมงานกว่า 150 องค์กร การขยายภาคีความร่วมมือนี้เป็นมาตรการรณรงค์เชิงรุกที่เข้มข้น เข้าถึงประชาชนได้ง่ายและรวดเร็วมากขึ้นด้วย เช่น กำหนดข้อความคำเตือนให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีข้อความที่บ่งบอกถึงผลกระทบของสุราชัดเจนและน่ากลัวมากยิ่งขึ้น² ตลอดจนมาตรการรณรงค์ที่ทำให้เกิดกระแสการลด ละ เลิกการดื่มสุราในสังคมไทยกว้างขวาง เช่น โครงการรณรงค์งดเหล้าเข้าพรรษา กฎปลอดเหล้า ปีใหม่ไร้แอลกอฮอล์ ประเพณีสงกรานต์ปลอดเหล้า รั้วมันส์...รู้ทันแอลกอฮอล์ มหาวิทยาลัยสีขาว รับน้องปลอดเหล้า ไม่ดื่มเหล้าในวัด เป็นต้น (บัณฑิต ศรไพศาลและคณะ 2548:8-9)

มาตรการควบคุม รณรงค์ และการศึกษาเพื่อป้องกันปัญหาสุราจำนวนมาก ทั้งจากภาครัฐและเอกชนในปัจจุบันเป็นผลมาจาก พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ทำให้ปัญหาสุราเป็นสิ่งที่ได้รับการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาวมากขึ้น

¹ มีเนื้อหาเกี่ยวกับกลวิธี วิธีการดำเนินการ ระเบียบข้อบังคับ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุรา และการประเมินผลมาตรการ และนโยบาย ต่างๆ ได้แก่ มาตรการช่วยลดอุปสงค์ทั้งด้านการศึกษา การรณรงค์และมาตรการทางสังคมและชุมชน มาตรการด้านอุปทานได้แก่ การกำหนดราคาและภาษี จำกัดการเข้าถึงและหาซื้อ การปรับเปลี่ยนบริบทและสิ่งแวดล้อม และการควบคุมจากการบริโภคในบริบทต่างประเทศ และมาตรการผลกระทบประกอบการลดและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภค เช่น เม้าส์ดับหรือการบำบัดรักษา เป็นต้น (จุฑาภรณ์ แก้วมุงคุณ และคณะ 2551:1-12)

² โดยกำหนดให้ใช้ตัวอักษรเส้นทึบเป็นภาษาไทย ขนาดความสูงไม่น้อยกว่า 5 มิลลิเมตร จากเดิมเพียง 2 มิลลิเมตรและมีเพียง 1 คำเตือนเท่านั้น อยู่ในกรอบที่แยกส่วนจากข้อความอื่น สีของกรอบและข้อความตัดกับสีพื้นของฉลาก จนอ่านได้ชัดเจน โดยใช้ข้อความต่อไปนี้เวียนไปจนครบ ได้แก่ การดื่มสุราทำให้ความสามารถในการขับขี่ยานพาหนะลดลง เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีไม่ควรดื่ม การดื่มสุราเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และการบั่นทอนสติสัมปชัญญะ การดื่มสุราทำให้ตับแข็งและเสื่อมสมรรถภาพทางเพศ เม้าส์ดับอาจพิการและตายได้ ดื่มสุราอาจทำให้ขาดสติและเสียชีวิต ดื่มสุราผิดศีลข้อ 5 โดยผู้ประกอบการจะต้องแสดงคำเตือน ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 275) พ.ศ. 2546 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 (10) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 (บัณฑิต ศรไพศาลและคณะ 2548:9)

ภายใต้แนวคิดที่ว่า “สุราเป็นภัยต่อสุขภาพและสังคม” อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการรณรงค์อย่างหนัก แต่การแก้ไขปัญหา ยังคงเป็นไปในแนวทางการควบคุมพฤติกรรมการดื่มสุราของปัจเจกหรือ ผู้บริโภคมากกว่าการเข้าไปจัดการกับกลุ่มทุนรายใหญ่ที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการแพร่กระจาย สุราในสังคมอย่างจริงจัง ทำให้นักดื่มที่มีอยู่จำนวนมากทั่วประเทศและผู้ป่วยพิษสุราเรื้อรังที่เข้ารับ การรักษาศลินิกุ่ของรณของโรงพยาบาลกลายมาเป็นเหยื่อของการวิโรค “สินค้าอันตราย” อย่าง สุราซึ่งแพร่กระจายไปยังร้านค้าของชุมชนอยู่เป็นจำนวนมาก (ผู้เขียนจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 6) โดยที่รัฐมีการปรับกลยุทธ์การควบคุมต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐและกลุ่มทุนมาอย่าง ต่อเนื่อง ทำให้การควบคุมสุราอ่อนแอ ไม่สามารถจัดการกลุ่มผลประโยชน์จากธุรกิจสุราได้มากไป กว่า การควบคุมกลไกราคาและควบคุมผู้บริโภคให้ข่มใจตนเอง ท่ามกลางความอันตรายของสุราที่ ดำรงอยู่อย่างล้นหลามทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่มีการเปิดการค้าเสรีสุรา

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจการเมืองในธุรกิจสุรานี้ ส่งผลกระทบต่อการ เปลี่ยนแปลงภาพตัวแทนทางวัฒนธรรมของสุราเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากกลไกการควบคุมเชิง ศีลธรรมในท้องถิ่นที่เคยเปิดโอกาสหรืออนุญาตให้ดื่มสุราได้เฉพาะในพื้นที่ของความศักดิ์สิทธิ์ ใน วาระที่มีพิธีกรรม และเทศกาลรื่นเริง กลายเป็นสินค้าดื่มได้ในชีวิตประจำวันและสามารถซื้อหาได้ โดยสะดวกในยุคอุตสาหกรรมการค้า การควบคุมสุราจึงเปลี่ยนโฉมหน้ามาสู่การควบคุมด้วย วาทกรรมเชิงจริยธรรมที่กระจายอยู่ทั่วโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ภายใต้ปฏิบัติการต่างๆ จากสถาบัน สมัยใหม่ที่มีอำนาจและจัดการกับปัญหาที่สลับซับซ้อนดังกล่าวให้เป็นระบบด้วยกฎหมายและ เทคโนโลยีทางการแพทย์

ในบทต่อไปผู้เขียนจะได้กล่าวถึงคลินิกุ่ของรณในฐานะที่เป็นผลผลิตสำคัญ ของ มาตรการทางการแพทย์ที่รัฐนำเข้ามาจากประเทศตะวันตก เพื่อจัดการกับการดื่มสุรามากเกิน ขนาดของประชาชนด้วยเทคโนโลยีทางการแพทย์ ซึ่งให้ความสำคัญกับกลไกการทำงานของ ร่างกายและการบริหารจัดการการรักษาในเชิงเทคนิค เพื่อประสิทธิผลและประหยัดเวลาในการ รักษา ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นในกระบวนการรักษาโรคพิษสุราเรื้อรังที่ต้องอาศัยระยะเวลานาน ด้วย

อีกทั้งยังมีข้อสังเกตว่า อำนาจในการเลือกจากสถาบันของรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีการ เลือกให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาเสพติดผิดกฎหมายมากกว่าโรคพิษสุราเรื้อรัง ทำให้โรค ดังกล่าวกลายมาเป็นชายขอบของกระบวนการรักษาในคลินิกุ่ของรณ และส่งผลสำคัญต่อชีวิตของ ผู้ป่วยพิษสุราเรื้อรังให้ต้องทนทุกข์ทรมานกับการรักษาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป