

การปรับเปลี่ยนนโยบายทางกฎหมายเกี่ยวกับ
การควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย

The Legal Policy Modifications on Alcoholic Beverage
Production Control in Thailand

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

Khemmapat Trisadikoon

นักวิจัย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

565 ซอยรามคำแหง 39 แขวงพลับพลา เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร 10900

Researcher

Thailand Development Research Institute

565 Soi Ramkhamhaeng 39, Phlabphla, Wang Thong Lang, Bangkok, 10900

Corresponding author e-mail: k.trisadikoon@gmail.com

(Received: April 17, 2022; Revised: June 2, 2022; Accepted: June 30, 2022)

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันธุรกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถูกจำกัดไว้กับผู้ประกอบการรายใหญ่ สภาพดังกล่าวเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมารัฐให้ความสำคัญกับการควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยมีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ ในฐานะแหล่งรายได้ทางภาษี และในฐานะเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน โดยเหตุผลทั้งสองนั้นเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐเข้ามาควบคุมในเรื่องคุณภาพการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อย่างไรก็ตาม วิธีการควบคุมเดิมที่รัฐใช้เพื่อควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กลับกลายมาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทำให้อุตสาหกรรมดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะผู้ผลิต

รายใหญ่เพียงไม่กี่ราย ในขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถเข้าสู่ตลาดการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเมื่อเปรียบเทียบนโยบายทางกฎหมายของประเทศไทยกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนอย่างเช่นสิงคโปร์และเวียดนามแล้วจะเห็นได้ว่านโยบายทางกฎหมายของต่างประเทศนั้นมีการผ่อนคลายและให้ความสำคัญกับการควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเชิงของการควบคุมคุณภาพการผลิตมากกว่าการขอใบอนุญาต ปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่การเสนอให้มีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยเสียใหม่ โดยอาจกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ได้รับใบอนุญาตให้มีความเหมาะสมและไม่สร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบธุรกิจรายใหม่ ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการจากต่างประเทศ

คำสำคัญ: การควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์, การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ, นโยบายทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน

Abstract

Currently, the alcoholic beverages production business is limited to large operators, this condition arises from the laws, rules and regulations of the state relating to production of alcoholic beverages. Thailand has two justifications to regulate the alcohol production: (1) a source of tax revenue and (2) to discourage the consumption of a product that affects public health. Historically, the public health aspect has been the main driving force behind the implementation of the current regulatory approach, which overshadow the control of quality of alcohol production. The consequence is that the regulation hindered the development of the alcohol production industry, especially from small and niche entrepreneurs. This article compares Thailand's legal policies (law and regulation) with those in ASEAN countries such as Singapore and Vietnam, which are jurisdiction that has relaxed and refocus on regulating the quality and safety of the alcoholic beverages production, rather than a licensing system. The article argue that the subject is timely for a policy reform and proposal a new approach to the regulation of alcohol production in Thailand which focus on qualifications and conditions of the producer and lower

the barrier to entry for the market for new operators or existing producer that are operating outside the country.

Keyword: Alcohol Production Control, State Intervention in the Economy, Legal Policy for Competitive Promotion

1. บทนำ

ในปัจจุบันธุรกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถูกจำกัดไว้กับผู้ประกอบการกิจการรายใหญ่ สภาพดังกล่าวเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบธุรกิจผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องได้รับใบอนุญาตผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก่อน ซึ่งบรรดากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับดังกล่าวนี้ได้สร้างข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งติดเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตประกอบการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเรื่องของทุนจดทะเบียนขั้นต่ำและกำลังการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อวัน นอกจากนี้ แม้ได้รับใบอนุญาตให้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แล้วกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานกำกับดูแลเกี่ยวกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ยังกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของวัสดุอุปกรณ์ที่จะนำมาใช้ในการผลิต ทำให้กลายเป็นเงื่อนไขในการจำกัดความคิดสร้างสรรค์ของผู้ประกอบการและการสร้างอัตลักษณ์ให้กับสินค้า ซึ่งปัจจัยทั้งหมดนี้กลายมาเป็นการจำกัดทางเลือกของผู้บริโภคในการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าและบริการ

จากบริบทของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นได้กลายมาเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการ ซึ่งกลายมาเป็นเครื่องมือของรัฐในการจำกัดศักยภาพในการแข่งขันและความคิดสร้างสรรค์ของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนและปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย

ในบทความนี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ (1) บทนำ (2) มโนทัศน์ทางกฎหมายว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ (3) ภาพรวมเกี่ยวกับธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย (4) ปัญหานโยบายการประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในประเทศไทย

(5) นโยบายทางกฎหมาย¹ เกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของต่างประเทศ และ (6) ข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

2. มโนทัศน์ทางกฎหมายว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

การเข้ามาควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ในฐานะแหล่งรายได้ทางภาษี และในฐานะเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน² โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีหลังนั้นรัฐให้ความสำคัญเป็นอย่างมากและคอยควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานและไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนในการบริโภค³ ทำให้รัฐเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยการกำหนดให้ผู้มีความประสงค์จะผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐเสียก่อนจึงจะสามารถประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้

ในทางทฤษฎีรัฐที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้นวางอยู่บนหลักการว่ากลไกตลาดเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในการจัดสรรทรัพยากรให้ไปถึงผู้มีความต้องการในทรัพยากรนั้น ๆ⁴ โดยกฎหมายทำหน้าที่รับรองความสามารถในการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในความครอบครองของบุคคลตามกลไกตลาด⁵ อย่างไรก็ตาม ในบางสถานการณ์กลไกตลาดอาจจะเกิดความบกพร่องในการเข้ามาจัดสรรทรัพยากร ทำให้รัฐต้องเข้ามาแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวโดยการเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายและกฎหมายโดยรัฐบาลเข้ามาจัดสรรสินค้าและบริการในส่วนที่เอกชนไม่สามารถทำได้⁶ เพื่อหวังผลให้เกิดสถานภาพหรือให้เป็นไปตาม

¹ ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า “นโยบายทางกฎหมาย” เพื่ออธิบายนโยบายการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งปรากฏตัวในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ก็ตาม ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐกับกฎหมาย.

² นิธิวุฒิวรรณ จีระเรื่องรัตน, **มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2561; หน้า 15.

³ ในบทความนี้ ผู้เขียนมีเจตนาที่จะพิจารณาในเรื่องของใบอนุญาตเป็นสำคัญ ดังนั้น ในบทความฉบับนี้ จึงอาจจะไม่ได้ให้น้ำหนักในเรื่องของการจัดเก็บภาษี.

⁴ ชาง ฮาจุน, **เศรษฐศาสตร์ (ฉบับทางเลือก) = Economic: the User's Guide**, แปลโดย วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: บัณฑิต, 2562) หน้า 115 – 116.

⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 3 (กันยายน 2534) หน้า 379.

⁶ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, **การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย**, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552) หน้า 5.

ขั้นตอนที่รัฐต้องการโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการบังคับทิศทางของระบบเศรษฐกิจ⁷ อย่างไรก็ตาม ในการเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐนั้นจำเป็นที่รัฐจะต้องรักษาคุณภาพระหว่างคุณค่าสำคัญ 2 ประการ คือ เสรีภาพของเอกชนกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ซึ่งการจะเข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างไรรัฐจำเป็นต้องพิจารณาความตามหลักความได้สัดส่วนระหว่างจุดประสงค์ของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจกับวิธีการในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

2.1 เสรีภาพของเอกชน

หลักเสรีภาพของเอกชนหรือเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจ (principle of liberalism) เป็นหลักการพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยกำหนดกรอบการดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐภายใต้อุดมการณ์เศรษฐกิจเสรีนิยม⁸ ซึ่งอุดมคติของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมคือ การที่เอกชนมีความสามารถที่จะดำเนินการทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ทั้งในการประกอบธุรกิจ และแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนเอง⁹ ในขณะที่การตัดสินใจดำเนินการทางเศรษฐกิจทั้งหมดนั้นขึ้นอยู่กับมติของเอกชน¹⁰ โดยรัฐควรจะเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจเท่าที่จำเป็น เฉพาะในเรื่องที่กลไกตลาดไม่สามารถเข้ามาจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสาระสำคัญของเสรีภาพของเอกชนนั้นแบ่งแยกย่อยออกเป็น 2 หลักการ คือ หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า และหลักการรับรองสิทธิในทรัพย์สิน¹¹ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า (principle of freedom of trade and industry) เป็นหลักการสำคัญของเสรีภาพของเอกชนในทางเศรษฐกิจทั้งหมด¹² โดยมีสถานะเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ¹³ ภายใต้หลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะรับรองความเป็นอิสระในการประกอบการทางเศรษฐกิจครอบคลุมถึงเสรีภาพ

⁷ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538) หน้า 125.

⁸ Didier Linotte et Alexandre Graboy-Grobescio, *Droit public économique*, (Paris : Dalloz, 2001), p.75.

⁹ สุรพล นิตไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,” หน้า 382.

¹⁰ ทิวา เงินยวง, *กฎหมายเศรษฐกิจ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 57 – 58.

¹¹ สุรพล นิตไกรพจน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 3 (กันยายน 2537) หน้า 585.

¹² Didier Linotte et Alexandre Graboy-Grobescio, *Droit public économique*, p.76

¹³ กรณีของประเทศไทยเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้ารับรองไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ในการทำงานและการทำสัญญาโดยสมัครใจและเหมาะสมตามความสามารถของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้ายังเรียกร้องให้รัฐสนับสนุนให้เอกชนสามารถแข่งขันกันโดยปราศจากการแทรกแซงโดยตรงจากรัฐหรือการวางกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน¹⁴ ข้อเรียกร้องดังกล่าวรวมถึงการที่รัฐจะต้องไม่กำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดศักยภาพของเอกชนในการแข่งขันหรือความสามารถในการแข่งขันกับผู้ประกอบธุรกิจด้วยกันเอกชนด้วยกัน

(2) หลักการรับรองสิทธิในทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ (principle of property right) สำคัญของหลักการนี้คือ การรับรองสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในการนำทรัพยากรที่อยู่ภายใต้การครอบครองที่กฎหมายรับรองไว้มาแลกเปลี่ยนกันภายใต้กลไกตลาด¹⁵

อย่างไรก็ดี หลักการเสรีภาพของเอกชนดังกล่าวข้างต้นนั้นก็เป็นการที่รัฐสามารถยกเว้นและจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้หากมีเหตุผลที่เหมาะสมและได้สัดส่วนในขณะเดียวกันก็ไม่ทำลายสาระสำคัญแห่งเสรีภาพดังกล่าวโดยสิ้นเชิง หรือสร้างภาระกับการใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็น ซึ่งเป็นการเปิดทางให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ

2.2 การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเปรียบเสมือนด้านตรงข้ามของเหรียญที่เป็นเสรีภาพของเอกชน โดยเป็นการยอมรับให้รัฐเข้ามาจำกัดเสรีภาพของเอกชนในการใช้เสรีภาพเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจของเอกชน ในทางทฤษฎีนั้นรัฐอาจเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาดในกรณีต่าง ๆ ซึ่งถือว่าการรักษาประโยชน์มหาชนในแง่มุมต่าง ๆ¹⁶ เฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นรัฐเข้ามาแทรกแซงโดยมีเหตุผลสำคัญ คือ การทำหน้าที่เพื่อชดเชยความบกพร่องของกลไกตลาดจากความไม่สมมาตรของข้อมูล (asymmetric information) เนื่องจากผู้ประกอบการย่อมมีความเข้าใจเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทั้งใน

¹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส,” หน้า 595 – 596 และ 608.

¹⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ตอนที่ 2,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2537) หน้า 812 – 813.

¹⁶ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายเหตุในการแทรกแซงของรัฐเข้ามาจัดระบบการคุ้มครอง (droit protection) ใน 4 กรณีคือ การจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองเสรีภาพผู้อื่นและคุ้มครองสังคม การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น และการจัดให้มีหน้าที่ของรัฐในเสรีภาพใหม่ ๆ โดยการรักษาประโยชน์สาธารณะนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีหนึ่งและสาม ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 350.

แง่ส่วนผสมและผลกระทบจากการบริโภคมากกว่าผู้บริโภค¹⁷ ในกรณีนี้ก็คือ วัตถุประสงค์อันเป็นส่วนผสมของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้วัตถุประสงค์และส่วนผสมของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ นอกจากนี้ ในบางกรณีรัฐอาจถือเอาความไม่รู้ของประชาชน โดยเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจเลือกที่จะบริโภคสินค้าและบริการของประชาชน เนื่องจากรัฐมีแนวโน้มตัดสินใจว่า การบริโภคของประชาชนนั้นคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญและเลือกที่จะบริโภคโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจดังกล่าวเกี่ยวกับการบริโภค¹⁸ ซึ่งเป็นผลมาจากการดำรงบทบาทรัฐแบบบิดาธิปไตย (state paternalism) ที่เข้ามาควบคุมและจำกัดอิสระในการตัดสินใจ (autonomy) ของปัจเจกบุคคลเพื่อป้องกันหรือลดพฤติกรรมเสี่ยง (harmful behavior)¹⁹

ในส่วนของวิธีการในการเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจใช้วิธีการทางกฎหมายได้หลายลักษณะเพื่อให้เกิดความสมมาตรของข้อมูลเพื่อให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภคจากผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปลอดภัย โดยไล่เรียงมาตรการที่มีความเคร่งครัดและกระทบต่อเสรีภาพของเอกชนมากที่สุดไปน้อยที่สุด²⁰ ซึ่งหากไม่นับรวมการไม่ดำเนินการใด ๆ เลย การแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความสมมาตรของข้อมูลสามารถดำเนินการได้ 3 วิธี ดังนี้

(1) การกำหนดหน้าที่ให้แจ้งข้อมูลข่าวสาร (information measures) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจแสดงข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของผลิตภัณฑ์ รวมถึงการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ แต่ไม่ควบคุมในเรื่องของกรรมวิธีการผลิต²¹ เพียงแต่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกบริโภค

(2) การกำหนดมาตรฐาน (standard measures) เป็นการให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในรูปแบบของกฎระเบียบเกี่ยวกับการประกอบกิจการ โดยอาจอยู่ในรูปแบบของเงื่อนไขให้ปฏิบัติในระหว่างการค้าหรือก่อนเริ่มดำเนินการ²² ซึ่งการกำหนดมาตรฐานนั้นอาจ

¹⁷ Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd edition (New York: OUP, 2012) p.18.

¹⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*, หน้า 6.

¹⁹ ธรรมนิตย์ สมนันตกุล, “กฎหมายคุณพ่อแสบดี (Legal Paternalism),” (ออนไลน์) แหล่งที่มา : <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act231.pdf> [16 เมษายน 2565].

²⁰ สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563) หน้า 55.

²¹ ธรรมนิตย์ สมนันตกุล, *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ: ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 111 – 121.

²² สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ*, หน้า 55.

จำแนกได้ 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ด้านเป้าหมายสินค้าหรือบริการ (target standard) โดยดูผลของผลผลิตว่าเป็นภัยต่อการบริโภคหรือไม่ ประเภทที่ 2 ด้านประสิทธิภาพของสินค้าหรือบริการ (performance or output standard) เป็นการกำหนดให้มีเป้าหมายคุณภาพถึงจุดที่กำหนด แต่ปล่อยให้ผู้ประกอบธุรกิจพิจารณาเองว่าจะทำอย่างไรให้บรรลุเงื่อนไข และประเภทที่ 3 ด้านวิธีการโดยกำหนดวิธีการผลิตหรือเทคนิค (specification or input standard) โดยกำหนดวิธีการให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตามทั้งในเชิงวิธีการผลิตและวัตถุดิบ²³

(3) การกำหนดให้ต้องขออนุญาตก่อนดำเนินการ (prior approval measure) โดยเป็นวิธีการจำกัดเสรีภาพของเอกชนที่มีความเคร่งครัดมากขึ้นไปอีก²⁴ เพราะระบบใบอนุญาตเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เอกชนย่อมมีเสรีภาพกระทำได้อย่างเต็มที่²⁵ โดยระบบใบอนุญาตนั้นเป็นเครื่องมือเพื่อรักษามาตรฐานขั้นต่ำในด้านคุณภาพ (minimum standard of quality) และเป็นข้ออ้างแฝง (ostensible aim) เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากระบบใบอนุญาตเป็นการกีดกันและจำกัดการแข่งขัน ซึ่งผู้ขออนุญาตนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องเป็นผู้ประสบความสำเร็จมากที่สุดในบรรดาผู้ขอรับใบอนุญาตจำนวนมาก²⁶ เนื่องจากในบางกรณีใบอนุญาตไม่เพียงแต่กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเท่านั้น แต่ใบอนุญาตในบางธุรกิจนั้นมีจำนวนจำกัด เช่น ใบอนุญาตสถานบริการหรือใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตจึงมีจำนวนจำกัดตามไปด้วย ระบบใบอนุญาตจึงกลายเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ ดังนั้นแม้ว่าวัตถุประสงค์ของระบบใบอนุญาตนั้นมีไว้เพื่อใช้เป็นมาตรการในเชิงป้องกัน (prevent) ไม่ให้เกิดสิ่งที่ไม่ดีที่ไม่ต้องการ²⁷ ผ่านการจัดการความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นโดยการควบคุมของกฎหมาย²⁸ แต่ในบางกรณีใบอนุญาตอาจจะถูกนำไปใช้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจทั้ง 3 อาจถูกนำไปใช้ร่วมกัน ทั้งนี้โดยพิจารณาความเหมาะสมในแต่ละบริบทประกอบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

²³ ธรรมนิติย์ สุนันตกุล, *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ: ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์*, หน้า 122.

²⁴ สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ*, หน้า 55.

²⁵ เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, “แนวคิดเกี่ยวกับการลดภาระของประชาชนจากการปฏิบัติตามกฎหมาย,” ใน *หนังสือพิมพ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2562*, ธีช วิโยคม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 94.

²⁶ ธรรมนิติย์ สุนันตกุล, *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ: ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์*, หน้า 135 และ 138.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135 และ 138.

²⁸ บุญศรี มีวงศ์ไธษ, *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ*, หน้า 128 – 129.

2.3 แนวทางการลดภาระของประชาชนจากการปฏิบัติตามกฎหมาย

การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐอาศัยหลักการของหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) โดยรักษาสสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจและภาระของประชาชนหรือเสรีภาพของเอกชนที่ถูกจำกัดลงตามกฎหมาย²⁹ หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองเอาไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³⁰ ซึ่งเฉพาะในเรื่องการไม่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคกับประชาชนเกินสมควรนั้นได้รับการขยายความโดยบทบัญญัติในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³¹ โดยการพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนนั้นจะพิจารณาจากหลักการย่อย 3 ประการ³² ดังนี้

(1) สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผล โดยกฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นต้องก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ ซึ่งก็คือนโยบายที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งหากกฎหมายฉบับนั้นไม่อาจก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการได้หรือให้ผลตรงกันข้ามกับที่นโยบายที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่สัมฤทธิ์ผลและไม่สอดคล้องกับแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้³³

²⁹ เขมภัทร ทฤษฎิกุล, “แนวคิดเกี่ยวกับการลดภาระของประชาชนจากการปฏิบัติตามกฎหมาย,” หน้า 99.

³⁰ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย.

³¹ มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง.

³² เขมภัทร ทฤษฎิกุล, “แนวคิดเกี่ยวกับการลดภาระของประชาชนจากการปฏิบัติตามกฎหมาย,” หน้า 99.

³³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*, (กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554), หน้า 60.

(2) สอดคล้องกับหลักความจำเป็น โดยกฎหมายควรเลือกมาตรการเท่าที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด เพียงเพื่อจะจัดระเบียบแห่งสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นและเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในการพิจารณาต้องเปรียบเทียบระหว่างสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้กับระเบียบแห่งสิทธิและเสรีภาพ และประโยชน์สาธารณะ³⁴

(3) สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ กฎหมายนั้นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับและประโยชน์ของเอกชนที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยเมื่อเปรียบเทียบแล้วประโยชน์สาธารณะที่ได้รับนั้นน้อยกว่าประโยชน์ของเอกชนที่ต้องสูญเสียไปแล้ว กฎหมายดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน³⁵

การตัดสินใจเลือกจะนำมาตรการใดก็ตามมาใช้งานรัฐควรพิจารณาความสอดคล้องกับหลักการย่อยทั้ง 3 ประการตามลำดับ โดยเฉพาะในกรณีของการควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กฎหมายควรให้ความสำคัญกับการทำให้ข้อมูลสมมาตรกันระหว่างผู้ประกอบการผลิตกับผู้บริโภคเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่จำหน่าย

3. ภาพรวมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย

อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและผูกพันกับสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมเครื่องดื่มที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยจากการสำรวจของวิจัยกรุงศรีพบว่า ในปี พ.ศ. 2560 อุตสาหกรรมเครื่องดื่มมีปริมาณการบริโภครวมทั้งสิ้น 7,477 ล้านลิตร มูลค่าประมาณ 5.7 แสนล้านบาท โดยหากคิดปริมาณการบริโภคแล้วอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีการบริโภคประมาณร้อยละ 28 ของการบริโภคในอุตสาหกรรมเครื่องดื่มทั้งหมด แต่หากพิจารณาเชิงมูลค่าแล้วอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีมูลค่าประมาณร้อยละ 65 ของมูลค่าทั้งหมดของอุตสาหกรรมเครื่องดื่ม (ภาพที่ 1) และเมื่อพิจารณาในด้านการส่งออกเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น การส่งออกเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 14 ของธุรกิจเครื่องดื่มทั้งหมด³⁶ ซึ่งหากพิจารณาลง

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

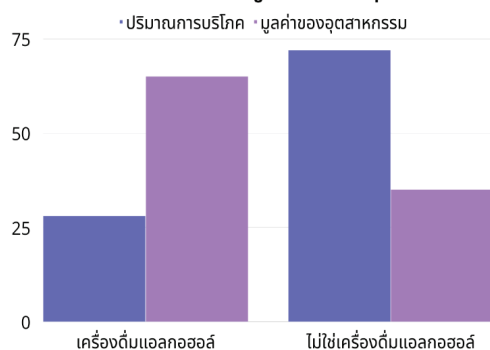
³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

³⁶ วรณา ยงพิศาลภพ, “แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรมปี 2562-2564: อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม,” (ออนไลน์) แหล่งที่มา : https://www.krungsri.com/getmedia/6f3f2ab9-addb-4655-b1d7-47c614b09975/IO_Beverage_190503_TH_EX.pdf.aspx [10 มีนาคม 2565].

ในรายละเอียดแล้ว ประเทศที่ประเทศไทยได้ส่งออกเครื่องตีมีแอลกอฮอล์สูงสุดคือ ประเทศเมียนมาร์ โดยสุรากลั่นคิดเป็นร้อยละ 72.1 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดในธุรกิจสุรากลั่น และเบียร์คิดเป็นร้อยละ 40.5 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดในธุรกิจเบียร์ รายละเอียดดังแสดงตามภาพที่ 2

ภาพที่ 1: เปรียบเทียบปริมาณการบริโภคกับมูลค่าของอุตสาหกรรม (ปี 2560)

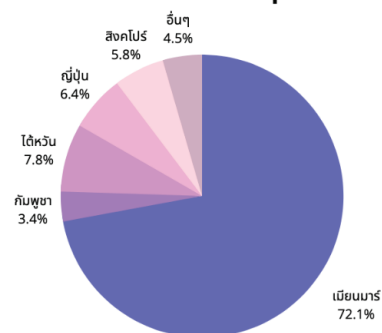
ปริมาณการบริโภค / มูลค่าของอุตสาหกรรม



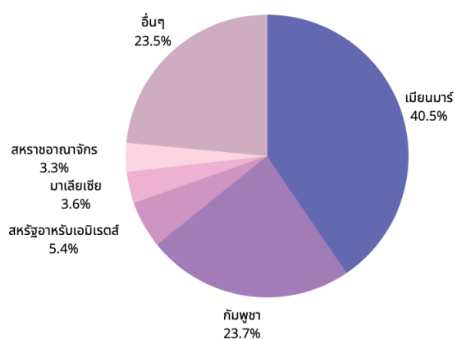
ที่มา: วรณา ยงพิศาลภพ, แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรมปี 2562-2564: อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม.

ภาพที่ 2: ข้อมูลการส่งออกเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ประเภทสุรากลั่นและเบียร์ (ปี 2560)

ประเทศที่ส่งออกสุรากลั่น



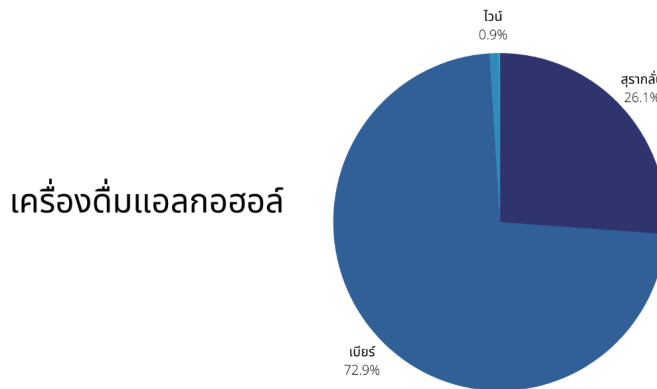
ประเทศที่ส่งออกเบียร์



ที่มา: วรณา ยงพิศาลภพ, แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรมปี 2562-2564: อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม.

ในส่วนของประเภทเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีการบริโภคมากที่สุดและมีมูลค่าตลาดสูงที่สุดนั้นในปี พ.ศ. 2562 พบว่า เบียร์มีสัดส่วนตลาดคิดเป็นร้อยละ 72 ของปริมาณเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งหมดในขณะที่สุรากลั่นมีสัดส่วนตลาดคิดเป็นร้อยละ 25.9 ไวน์มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 0.9 (ภาพที่ 3) ในด้านมูลค่าตลาดนั้นเบียร์มีสัดส่วนมูลค่าตลาดคิดเป็นร้อยละ 54 จากมูลค่าอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รวมทั้งหมดในตลาดในขณะที่สุรากลั่นมีสัดส่วนมูลค่าตลาดคิดเป็นร้อยละ 45³⁷

รูปที่ 3: สัดส่วนมูลค่าตลาดของอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย (ปี 2563)



ที่มา: Euromonitor International.

เมื่อพิจารณาในแง่ของจำนวนผู้ประกอบการที่ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยแล้ว จากข้อมูลผู้ได้รับใบอนุญาตจากกรมสรรพสามิตนั้นในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 1,901 ราย โดยแยกตามประเภทใบอนุญาตดังปรากฏตาม ตารางที่ 1 ดังนี้

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

**ตารางที่ 1: ตารางแสดงประเภทและผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตเครื่องตีแอลกอฮอล์
ในแต่ละประเภท**

ประเภทใบอนุญาต	จำนวน
ใบอนุญาตผลิตสุราแช่ชุมชน	197 ราย
ใบอนุญาตผลิตสุรากลั่นชุมชน	1,590 ราย
ใบอนุญาตผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์	10 ราย
ใบอนุญาตผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์ประเภทผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต	20 ราย
ใบอนุญาตผลิตสุราแช่ชนิดไวน์ และไวน์ชนิดผลไม้	14 ราย
ใบอนุญาตผลิตสุราแช่ทุกชนิดที่ไม่ใช่เบียร์ และไม่ใช่สุราแช่ชุมชน (เครื่องปรุงและอื่น ๆ)	13 ราย
ใบอนุญาตผลิตสุรากลั่น ชนิดสุราพิเศษ ประเภทวิสกี บรั่นดี และยีน	26 ราย
ใบอนุญาตผลิตสุรากลั่น ชนิดสุราขาว สุราปรุงพิเศษ และสุราพิเศษ (ยกเว้น วิสกี้ บรั่นดี และยีน)	31 ราย

ที่มา: กรมสรรพสามิต.

อย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาโครงสร้างตลาดการผลิตเครื่องตีแอลกอฮอล์ในประเทศไทยจำแนกตามประเภทของเครื่องตีแอลกอฮอล์ 3 ประเภท ได้แก่ เบียร์ สุรา และไวน์นั้น จะพบว่า โครงสร้างตลาดของเครื่องตีแอลกอฮอล์นั้นมีลักษณะเป็นตลาดผู้ขายน้อยราย อีกทั้งส่วนแบ่งตลาดตกอยู่กับผู้ประกอบการเพียงรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย (ตารางที่ 2) สภาพดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการประกอบกิจการผลิตเครื่องตีแอลกอฮอล์นั้นถูกจำกัดการเข้าสู่ตลาดโดยกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของรัฐ ซึ่งผลกระทบของการมีผู้ขายน้อยรายและการกระจุกตัวของส่วนแบ่งตลาดในอุตสาหกรรมเครื่องตีแอลกอฮอล์นั้นทำให้ผู้ประกอบการผลิตเครื่องตีแอลกอฮอล์รายใหญ่อาจใช้อำนาจเหนือตลาด (market dominance) เพื่อจำกัดการแข่งขันในตลาดเครื่องตีแอลกอฮอล์ในลักษณะต่างๆ ได้ เช่น การกำหนดราคาเพื่อจำกัดคู่แข่งรายอื่น โดยกำหนดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าต้นทุนของตนเองหรือก็คือการทุ่มตลาดเพื่อกำจัดให้คู่แข่งออกจากตลาดไป หรือการห้ามขายสินค้าของคู่แข่ง เป็นต้น ดังเคยปรากฏในเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าในปี พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับ “กรณีขายเหล้าฟ่งเบียร์” ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบ

กิจการขายเปียร์ในราคาต่ำกว่าราคาทุน³⁸ โดยนำส่วนที่ขาดทุนจากการขายเปียร์ไปผนวกกับกำไรสุราซึ่งได้รับสัมปทานผูกขาดจากรัฐบาล วิธีการดังกล่าวเป็นการใช้วิธีอุดหนุนระหว่างกลุ่ม (cross subsidization) ซึ่งผู้ประกอบการจะไปบังคับให้ตัวแทนจำหน่ายช่วงและผู้ค้าส่งต้องรับซื้อเปียร์ของบริษัท มิฉะนั้นจะไม่ยอมขายสุราของตนให้³⁹ พฤติกรรมในลักษณะดังกล่าวนี้กระทบต่อการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองเอาไว้⁴⁰ เมื่อพิจารณาต่อไปถึงวัตถุประสงค์และเงื่อนไขของใบอนุญาตที่จะได้กล่าวต่อไป จะเห็นได้ว่า กลไกการเข้าสู่ตลาดและกลไกการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้านั้นไม่สามารถจัดการเรื่องการแข่งขันได้

สภาพของการผูกขาดและมีอำนาจเหนือตลาดนั้นสาเหตุประการหนึ่งมาจากนโยบายทางกฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยมีการกำหนดคุณสมบัติที่มีลักษณะเป็นการกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

³⁸ ปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดมาจากข้อบกพร่องในการใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในอดีต (พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542) ซึ่งทำให้กฎหมายไม่สามารถจัดการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบธุรกิจรายใหญ่ได้ ในเรื่องนี้ ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ นักวิชาการที่เชี่ยวชาญเรื่องนโยบายการแข่งขันและกฎหมายแข่งขันทางการค้า อธิบายว่าสาเหตุจากการแทรกแซงทางเมืองของผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งทำให้กลไกกฎหมายแข่งขันทางการค้าไม่สามารถใช้ได้ ดู Denden Nikomborirak, "Political Economy of Competition Law: The Case of Thailand, The Symposium on Competition Law and Policy in Developing Countries," *Northwestern Journal of International Law & Business* 3 (2006), p. 603 and 605.

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า, "ประมวลเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ประจำปี 2542," [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://otcc.or.th/assets/portals/1/files/2542.pdf> [7 เมษายน 2565].

⁴⁰ มาตรา 75 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ตารางที่ 2: ส่วนแบ่งตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ 3 ประเภท (เบียร์ สุรากลั่น และไวน์)
ตามบริษัท (ปี 2563)

ตลาดเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์	บริษัท	ส่วนแบ่งตลาด : คิดเป็นร้อยละ
สุรากลั่น	บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน)	80.9
	บริษัท รีเจนซี บรันดีไทย จำกัด	0.8
	บริษัท ดิโอจีโอ โมเอ็ท เฮนเนสซี่ (ประเทศไทย) จำกัด	0.8
	บริษัท เพอร์นอต ริคาร์ด (ประเทศไทย) จำกัด	0.4
	บริษัท บาคาร์ดี (ประเทศไทย) จำกัด	0.1
	กลุ่มเรมี คอนโทร	0.1
	อื่นๆ	16.9
เบียร์	บริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด	63.7
	บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน)	31.1
	บริษัท ไทยเอเชีย แพซิฟิค บริวเวอรี่ จำกัด	3
	บริษัท ซานมิเกลเบียร์ (ประเทศไทย) จำกัด	0.5
	บริษัท บริวเวอรี่ จำกัด	0.3
	อื่นๆ	1.4
ไวน์	บริษัท สยามไวน์นารี จำกัด	28.8
	บริษัท เพอร์นอต ริคาร์ด (ประเทศไทย) จำกัด	9.8
	บริษัท บางกอกเบียร์ แอนด์ เบเวอร์เรจ จำกัด	8.5
	บริษัท แอมโพรส ไวน์ จำกัด	7.8
	บริษัท ซี.พี.เค. แพลนเตชัน จำกัด	2.1
	อื่นๆ	42.7

ที่มา: Euromonitor International.

4. ปัญหานโยบายการประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในประเทศไทย

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นเกิดมาจากทัศนคติของรัฐที่ถือว่า ธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคมากกว่าสินค้าทั่วไป อีกทั้งยังเป็นสาเหตุอันดับต้นๆ ที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนน รวมถึงการก่ออาชญากรรมต่าง ๆ⁴¹ จึงเป็นเหตุให้รัฐเน้นการควบคุมการประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งรวมไปถึงการควบคุมการนำเข้า การขาย การครอบครอง และการโฆษณา โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ ประกอบกับเพื่อควบคุมการบริโภค ทั้งการใช้ใบอนุญาตในการผลิตนำเข้า และจำหน่าย การใช้กฎหมายบังคับและควบคุม (command and control) ผ่านการใช้โทษทางอาญา และการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการลดการบริโภคสุรา อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาขึ้นกับผู้ประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เนื่องจากเงื่อนไขการประกอบกิจการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นอุปสรรคกีดกันการประกอบอาชีพ แต่เป็นการกีดกันการแข่งขันในธุรกิจของประเทศอีกด้วย ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหานี้ในเชิงนโยบาย

4.1 ปัญหาเงื่อนไขด้านผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ในปัจจุบันการขอใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กำหนดให้บุคคลใดจะประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต⁴² ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดประเภทของใบอนุญาตออกเป็นหลายประเภทตามชนิดและประเภทของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ได้แก่ ใบอนุญาตผลิตเบียร์ (สุราแช่ชนิดเบียร์) ใบอนุญาตผลิตไวน์ และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ชนิดอื่นที่ไม่ใช่สุรากลั่น (สุราแช่อื่น ๆ) และสุรากลั่น (อาทิ สุราขาว สุราผสม สุราปรุงพิเศษ และสุราพิเศษ) โดยผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติ ดังแสดงตามตารางที่ 3

⁴¹ กรมสรรพสามิต, “คำอธิบายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/dwnt/mjk4/~edisp/uatucm298930.pdf [10 มีนาคม 2565], หน้า 188.

⁴² มาตรา 153 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มาตรา 153.

ตารางที่ 3: ตารางแสดงคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์

กรณีการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในระดับโรงงานอุตสาหกรรม		
1. เบียร์	คุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาต	1. ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องเป็นบริษัท และมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 10,000,000 บาท (สิบล้านบาท) 2. ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51
2. ไวน์และเครื่องตีมแอลกอฮอล์อย่างอื่นที่ไม่ใช่สุรากลั่น		1. ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องเป็นบริษัท 2. ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51
3. สุรากลั่น		1. ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องเป็นบริษัท 2. ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51
กรณีการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในระดับสุราชุมชน		
1. ไวน์และเครื่องตีมแอลกอฮอล์อย่างอื่นที่ไม่ใช่สุรากลั่น	คุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาต	ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ 1. เป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ 2. เป็นวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน 3. เป็นองค์กรเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
2. สุรากลั่น		

ที่มา: กฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560.

ดังจะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ตามที่กฎหมายไว้นั้นได้กำหนดคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตที่เป็นปัญหาและอุปสรรคเอาไว้ 3 ประการ ดังนี้

(1) ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์นั้นจะต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยผู้ขอรับใบอนุญาตไม่สามารถเป็นบุคคลธรรมดาได้เลย ซึ่งการจำกัดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนิติบุคคลเท่านั้นเป็นการปิดโอกาสบุคคลธรรมดาที่จะขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกอบกิจการผลิตคราฟท์เบียร์ ซึ่งเป็นกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ขนาดเล็กที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้บุคคลเพียงคนเดียวได้ แต่กฎหมายกลับไม่อนุญาตให้กระทำ

(2) ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ประเภทเบียร์ถูกกำหนดว่าจะต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 10,000,000 บาท โดยหากพิจารณาในแง่ของต้นทุนการขอใบอนุญาตนั้น พบว่าค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาตผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ประเภทเบียร์ต่อครั้ง คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 441,828 บาท และมีต้นทุนค่าเสียโอกาสต่อปีๆ ละ 434,178⁴³ ซึ่งกลายมาเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ประเภทเบียร์ และหากเปรียบเทียบกับเครื่องตีมแอลกอฮอล์ประเภทอื่นอย่างสุรากลั่นหรือไวน์และเครื่องตีมแอลกอฮอล์ชนิดอื่นที่ไม่ใช่สุรากลั่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องทุนจดทะเบียนเอาไว้

(3) ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์นั้นต้องมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ซึ่งเป็นการปิดกั้นการลงทุนของบริษัทผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ต่างประเทศที่ต้องการเข้ามาทำธุรกิจผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะมีข้อยกเว้นเงื่อนไขด้านผู้รับใบอนุญาตสำหรับใบอนุญาตผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ในระดับชุมชน ทว่า ปัญหาที่ตามมาจากการขอใบอนุญาตประเภทนี้ก็คือข้อจำกัดในการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

4.2 ปัญหาเงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์

ในกรณีของเงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์นั้นตามกฎหมายไทยกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์นั้นจะต้องตั้งขึ้นเพื่อใช้ผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข (ตารางที่ 4)

⁴³ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิเคราะห์บทพจนานุกรมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน เล่ม 2 (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ป.ช.), 2562), หน้า 75.

ตารางที่ 4: ตารางแสดงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านการผลิตของโรงงานผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่จะได้รับใบอนุญาต

กรณีการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับโรงอุตสาหกรรม		
1. เบียร์	หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข	1. กรณีโรงอุตสาหกรรมประเภทผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต (brew pub) ต้องมีขนาดกำลังการผลิตไม่น้อยกว่า 100,000 ลิตร (หนึ่งแสนลิตร) ต่อปี และไม่เกิน 1,000,000 ลิตร (หนึ่งล้านลิตร) ต่อปี 2. กรณีโรงอุตสาหกรรมประเภทผลิตลงในบรรจุภัณฑ์เพื่อจำหน่าย ต้องมีขนาดกำลังการผลิตไม่ต่ำกว่า 10,000,000 ลิตร (สิบล้านลิตร) ต่อปี
2. ไวน์และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างอื่นที่ไม่ใช่สุรากลั่น		-
3. สุรากลั่น		1. กรณีโรงอุตสาหกรรมผลิตสุรากลั่นชนิดสุราพิเศษ ประเภทวิสกี้ บรั่นดี และยีน ต้องมีกำลังการผลิตคิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ไม่ต่ำกว่า 30,000 ลิตร (สามหมื่นลิตร) ต่อวัน 2. กรณีโรงอุตสาหกรรมผลิตสุรากลั่นอื่นๆ ต้องมีกำลังการผลิตคิดเทียบเป็นน้ำสุราที่มีแรงแอลกอฮอล์ 28 ดีกรี ไม่ต่ำกว่า 90,000 ลิตร (เก้าหมื่นลิตร) ต่อวัน
กรณีการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับสุราชุมชน		
1. ไวน์และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างอื่นที่ไม่ใช่สุรากลั่น	หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข	โรงอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตสุราแช่อื่นๆ และสุรากลั่น จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ 1. ต้องใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงม้าหรือใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน หรือกรณีใช้เครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรต้องมีกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงม้าและคนงานต้องน้อยกว่าเจ็ดคน 2. ต้องแยกออกจากที่อยู่อาศัยโดยชัดเจน 3. ต้องอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีพื้นที่เพียงพอที่จะผลิตสุราโดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น 4. กรณีใช้ผลิตสุรากลั่น ต้องตั้งอยู่ห่างจากแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 100 เมตร และต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียที่ไม่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด
2. สุรากลั่น		

ที่มา: กฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560.

ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับโรงอุตสาหกรรม เงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นให้ความสำคัญกับกำลังการผลิตรายวัน/ต่อปีเอาไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน ซึ่งในความเป็นจริงเงื่อนไขดังกล่าวกลายเป็นการสร้างข้อจำกัดให้กับผู้ประกอบการที่จะต้องดำเนินการผลิตเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แตกต่างกับสภาพความเป็นจริงที่กำลังการผลิตต่อวัน/ต่อปีควรมีเท่าใด น่าจะขึ้นกับความต้องการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นเป็นตัวกำหนดผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเงื่อนไขด้านการผลิตรายวัน/รายปี ทำให้กลายมาเป็นข้อจำกัดกับผู้ประกอบการที่จะบริหารจัดการกำลังการผลิตของตนให้เหมาะสมภายใต้บริบทต่าง ๆ โดยเฉพาะในช่วงการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ลดลงเนื่องจากนโยบายการห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และนโยบายการปิดร้านค้าและสถานบริการ

ในกรณีการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับสุราชุมชน แม้ว่าจะไม่ติดเงื่อนไขด้านการผลิตรายวัน/รายปี แต่ติดเรื่องเงื่อนไขด้านเครื่องจักรและจำนวนแรงงานที่ใช้ในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในโรงงาน โดยตามกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้ต้องใช้เครื่องจักรที่กำลังไม่เกิน 5 แรงม้า หรือใช้คนงานไม่เกิน 7 คน หรือหากใช้ทั้งเครื่องจักรและแรงงานต้องไม่เกิน 5 แรงม้า และไม่เกิน 7 คน ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายโรงงานที่ปัจจุบันมีการปลดล็อกเรื่องกำลังเครื่องจักรและแรงงานโดยขยายออกไปเป็น 50 แรงม้า และไม่เกิน 50 คน⁴⁴ ทำให้กลายเป็นการจำกัดศักยภาพของโรงงานระดับชุมชนที่ต้องการพัฒนาศักยภาพเพื่อเตรียมขยายกำลังการผลิตตามความต้องการของตลาดที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ในแง่ของวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปัจจุบันกำหนดให้ต้องใช้วัตถุดิบจากผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งหมายถึงวัตถุดิบประเภทข้าว แป้ง ผลไม้ น้ำผลไม้ หรือผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ⁴⁵ โดยไม่รวมถึงวัตถุดิบอย่างอื่น เช่น กากน้ำตาล ซึ่งเป็นที่นิยมใช้ในการผลิตสุรากลั่นประเภทสุราขาว⁴⁶ เนื่องจากมีราคาถูกกว่าผลิตภัณฑ์ประเภทข้าวหรือแป้ง และใช้เป็นสารอาหารที่ดีให้ยีสต์ (สำเหล้า)

4.3 ปัญหาการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ใช้บังคับกับการผลิตสุรา ซึ่งรวมถึงการทำ ประกอบ ปรับปรุง แปรรูป หรือแปรสภาพสุราทุกๆ กรณี เว้นแต่เป็น (1) การผลิตสุราใน

⁴⁴ มาตรา 5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

⁴⁵ ในปัจจุบันไม่ได้มีกฎหมายกำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้อย่างเป็นทางการ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยการตีความเจตนารมณ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 เกี่ยวกับการทำสุรากลั่นชุมชนตามนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนของรัฐบาลประกอบกับ ข้อ 11 ประมวลกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำและขายสุรากลั่นชุมชน พ.ศ. 2546 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วพร้อมๆ กับการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.

⁴⁶ ในปัจจุบันกรมสรรพสามิตอนุญาตให้โรงอุตสาหกรรมผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ผลิตสุรากลั่นได้เฉพาะสุราขาวเท่านั้น.

เชิงค้นคว้าที่มีได้ทำขึ้นเพื่อขาย (2) การเปลี่ยนแปลงสุราโดยนำน้ำสุราอื่นใด หรือน้ำ หรือของเหลว หรือวัตถุดิบใดเจือปนลงในสุราเพื่อบริโภคเอง หรือในกรณีที่มีผู้ซื้อได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงเพื่อดื่ม ในขณะนั้น (การทำคืออกเทล) และ (3) การดัดแปลงโดยผู้ดัดแปลงที่มีได้ประกอบกิจการเป็นธุรกิจ⁴⁷ เช่น การดองเหล้าบิวรี่บริโภคเอง⁴⁸ เป็นต้น

หากพิจารณาเฉพาะข้อยกเว้น (1) การผลิตสุราในเชิงค้นคว้าที่มีได้ทำขึ้นเพื่อขาย ซึ่งเป็น ข้อยกเว้นที่ตราขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งในทางปฏิบัติข้อยกเว้น ดังกล่าวนั้นไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตของการประดิษฐ์ค้นคว้าว่าจะครอบคลุมไปถึงการกระทำของ บุคคลใดบ้าง⁴⁹ ซึ่งในปัจจุบันบุคคลที่อาจจะเข้าข้อยกเว้นดังกล่าวได้ จึงอาจมีเพียงสถาบันการศึกษา และผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตอยู่แล้ว โดยไม่รวมถึงการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการ บริโภคที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์ เช่น การบริโภคภายในครัวเรือน เคหสถาน หรือเป็นการบริโภคใน กลุ่ม เป็นต้น⁵⁰ ซึ่งหากเป็นการผลิตในกรณีดังกล่าวผู้ผลิตจะต้องรับโทษทางอาญาตามพระราช บัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 โดยการปรับไม่เกิน 50,000 บาท เนื่องจากขายหรือมีไว้เพื่อขาย ซึ่งสุราที่ผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต⁵¹ หรือต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 - 5,000 บาท เนื่องจาก ครอบครองสุราซึ่งผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต⁵² โดยที่ผ่านมามีข่าวจำนวนหนึ่งที่เจ้าหน้าที่สรรพสามิต ได้ดำเนินการเข้าจับกุมผู้ทดลองค้นคว้าสูตรคราฟท์เบียร์ ก่อนจะนำสูตรดังกล่าวไปใช้ผลิตจริงใน ต่างประเทศ ทำให้ผู้ผลิตถูกดำเนินการปรับเป็นเงิน 5,000 บาท เนื่องจากมีสุราที่ผลิตโดยไม่ได้รับ อนุญาตในครอบครอง⁵³ นอกจากนี้ การปรับอาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ผลิตได้ทำลองสูตรเครื่องดื่ม โดยการนำเครื่องดื่มดังกล่าวออกแจกจ่ายให้คนใกล้ชิดทดลองชิม ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการขายหรือ มีไว้เพื่อขายสุราโดยไม่ได้รับอนุญาต⁵⁴ กอปรกับเมื่อพิจารณาเหตุผลซึ่งกรมสรรพสามิต กระทรวง

⁴⁷ มาตรา 4 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.

⁴⁸ ผู้จัดการออนไลน์, ‘สรรพสามิตแจง’เหล้าบิวรี่’ ดองกินเองไม่ผิด กม.แต่ห้ามแจกจ่าย’ [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://mgronline.com/uptodate/detail/9650000035503> [15 พฤษภาคม 2565].

⁴⁹ นิธิวุฒิวรรณ จีระเรืองรัตน, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ใน ประเทศไทย,” 69 – 70.

⁵⁰ สุราไทย, “ทำไมโฮมบริวจึงไม่ถูกกฎหมาย” [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://surathai.wordpress.com/2020/04/10/home-brewing-never-legalized/> [15 พฤษภาคม 2565].

⁵¹ มาตรา 191 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.

⁵² มาตรา 192 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.

⁵³ นันทชนก วงษ์สมุทร, “คราฟท์เบียร์ไทย แคคคิก็ผิดแล้ว?” [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://www.bbc.com/thai/thailand-43084382> [15 พฤษภาคม 2565].

⁵⁴ การครอบครองสุราบรรจุขวดโดยที่ไม่ได้ติดอากรแสตมป์เสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ไว้ในครอบครองเป็นจำนวนมากอาจจะถูกเจ้าหน้าที่สรรพสามิตตีความว่า เป็นการมีไว้เพื่อขายสุราที่ผลิตโดยไม่ได้ขอรับอนุญาตตาม มาตรา 153 ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งต้องรับโทษปรับตามมาตรา 191 ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.

การคลัง ได้เคยชี้แจงไว้ในคำให้การต่อศาลปกครองกับเจตนาารมณ์ของบทบัญญัติที่ห้ามประชาชนห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีว่า “...การห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต เพื่อไม่ให้ประชาชนทำสุราขึ้นเอง แต่รัฐประสงค์ให้การผลิตสุรารอยู่ในความควบคุมของรัฐเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากร และมีได้มีเจตนาารมณ์ที่จะให้ประชาชนทำสุราใช้เองโดยไม่ต้องเสียภาษี...”⁵⁵ แม้ว่าคำพิพากษาดังกล่าวจะเป็นการพิพากษาตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 แต่จะเห็นได้ว่า เนื้อความในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 (ตารางที่ 5) มีเจตนาารมณ์ไปในทิศทางเดียวกันคือ การควบคุมการผลิตสุราให้อยู่ในสายตาของรัฐ แม้กฎหมายทั้งสองฉบับจะใช้เนื้อความในบทบัญญัติแตกต่างกัน แต่ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

ตารางที่ 5: ตารางแสดงคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ประเด็น	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493	พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560
การขออนุญาตผลิต	มาตรา 5 ห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสุราสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี	มาตรา 153 ผู้ใดประสงค์จะผลิตสุรา หรือมีเครื่องกลั่นสำหรับผลิตสุราไว้ในครอบครองให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด
การขายหรือมีไว้เพื่อขายสุราที่ผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาต	มาตรา 31 ผู้ใดขายหรือนำออกแสดงเพื่อขาย ซึ่งสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรา 5 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าพันบาท	มาตรา 191 ผู้ใดขายหรือมีไว้เพื่อขาย ซึ่งสุราที่ผลิตโดยฝ่าฝืนมาตรา 153 วรรคหนึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าหมื่นบาท

⁵⁵ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 376/2552.

<p>การครอบครองสุราที่ผลิตโดยไม่ได้ใบอนุญาต</p>	<p>มาตรา 32 ผู้ใดซื้อหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรา 5 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าสุรานั้นเป็นสุรากลั่นมีปริมาณต่ำกว่าหนึ่งลิตร หรือเป็นสุราแช่มีปริมาณต่ำกว่าสิบลิตรต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท</p>	<p>มาตรา 192 ผู้ใดซื้อหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราที่ผลิตโดยฝ่าฝืนมาตรา 153 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าสุรานั้นมีปริมาณต่ำกว่าหนึ่งลิตร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท</p>
--	--	---

ที่มา: ผู้เขียน.

สภาพข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นนั้น กลายมาเป็นการจำกัดความคิดสร้างสรรค์ในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการทดลองริเริ่มการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และปรับปรุงสูตรก่อนจะเริ่มต้นดำเนินธุรกิจจริง ซึ่งเป็นข้อดีของการมีข้อยกเว้นสำหรับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคเองภายในครัวเรือน เคหสถาน หรือเป็นการบริโภคในกลุ่ม เพราะหากไม่มีข้อยกเว้นในลักษณะดังกล่าวจะมีเฉพาะผู้ได้รับใบอนุญาตอยู่แล้วเท่านั้นที่จะพัฒนาสูตรหรือทดลองผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

5. นโยบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของต่างประเทศ

นโยบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของต่างประเทศได้มีการกำหนดให้ต้องขอใบอนุญาตผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เช่นเดียวกันกับประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล สำหรับในด้านเงื่อนไขการอนุญาตนโยบายทางกฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่จะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการประกอบกิจการ แต่เน้นเรื่องการควบคุมคุณภาพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้สะอาดและมีการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ลงเพื่อสนับสนุนการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อบริโภคเองภายในครัวเรือน โดยเมื่อพิจารณานโยบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในต่างประเทศในฐานะแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน 2 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ และเวียดนาม โดยสาเหตุของการเลือกประเทศทั้งสองได้รับการประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (ease of doing business) ในปี พ.ศ. 2563 สิงคโปร์

ได้คะแนน 98.2 และเวียดนามได้คะแนน 85.1 ใกล้เคียงกับประเทศไทยที่ได้คะแนน 92.4⁵⁶ อีกทั้งผู้ประกอบการธุรกิจผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์คนไทยเข้าไปประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศเวียดนามเพื่อผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ส่งกลับมายาขายในประเทศไทย⁵⁷ ทำให้ประเทศทั้งสองมีความน่าสนใจในการนำมาศึกษา โดยในการศึกษาคั้งนี้ จะศึกษาเงื่อนไขการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ใน 3 ประเด็น โดยสามารถสรุปประเด็นค้นพบได้ดังนี้

5.1 เงื่อนไขด้านผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์

ในแง่เงื่อนไขด้านผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์ประเทศส่วนใหญ่ที่เลือกมาทำการศึกษานั้นไม่ได้กำหนดเงื่อนไขด้านผู้ขอรับใบอนุญาตเอาไว้เป็นพิเศษ อาทิ เงื่อนไขด้านทุนจดทะเบียน หรือสัดส่วนการถือหุ้น แต่มักจะกำหนดคุณสมบัติเช่นเดียวกับการประกอบธุรกิจทั่วไป อาทิ จะต้องจดทะเบียนการค้า พร้อมทั้งแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งโรงงานและอุปกรณ์การผลิตเพื่อประโยชน์ในการประเมินกำลังการผลิตเพื่อนำมาสู่การจัดเก็บภาษีได้อย่างถูกต้องแม่นยำ โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเทศสามารถสรุปได้ ดังนี้

ประเทศสิงคโปร์

ในกรณีของประเทศสิงคโปร์การประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์จะต้องได้รับใบอนุญาตจาก Singapore Customs⁵⁸ โดยใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์มีเพียงประเภทเดียว โดยไม่มีการแบ่งแยกประเภทของเครื่องตีมแอลกอฮอล์ที่ผลิตได้ภายใต้ใบอนุญาตนี้ สำหรับคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจโดยมุ่งเน้นไปที่การมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ และการจดทะเบียนเป็นผู้เสียภาษีสรรพสามิต ภาษีสินค้าและบริการ และภาษีศุลกากร⁵⁹

ประเทศเวียดนาม

ในกรณีของประเทศเวียดนามการประกอบกิจการผลิตเครื่องตีมแอลกอฮอล์จะต้องได้รับอนุญาตตาม Decree No. 105/2017/ND-CP date September 14, 2017 of the Government

⁵⁶ Word Bank, “Doing Business Score” [online] Available from: <https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/starting-a-business/score> [15 May 2022].

⁵⁷ วอยท์ ออนไลน์, “เสียดายครับ เปิดใจ ‘ศิริโชค’ เบียร์เวียดนามของไทย ผู้ผดุงเวทีโลก” [ออนไลน์] แหล่งที่มา: https://voicetv.co.th/read/_O9fYqhr [15 พฤษภาคม 2565].

⁵⁸ Section 63 and 64 of Customs Act.

⁵⁹ Singapore Customs, “Excise Factory Scheme” [Online] Available from: <https://www.customs.gov.sg/businesses/customs-schemes-licences-framework/excise-factory-scheme#:~:text=What%20is%20it%3F,also%20known%20as%20licensed%20premises.> [18 March 2022].

on Alcohol Trade ซึ่งใช้บังคับกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกประเภท ยกเว้นไวน์⁶⁰ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขด้านผู้ซื้อหรือใบอนุญาตเอาไว้เป็นการเฉพาะ โดยผู้ซื้อใบอนุญาตตามกฎหมายนี้อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้⁶¹ เพียงแค่มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับอุตสาหกรรมหรือแบบครัวเรือนเพื่อการขายปลีก ณ สถานที่ผลิตหรือขายส่ง⁶²

5.2 เงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ในแง่ของเงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นกฎหมายของต่างประเทศส่วนใหญ่ ให้นำหนักกับกระบวนการผลิตที่เน้นเรื่องความสะอาดและคุณภาพของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ นอกจากนี้ จะเน้นเรื่องการควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้ให้นำหนักกับการกำลัการผลิต โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเทศสามารถสรุปได้ ดังนี้

ประเทศสิงคโปร์

ในด้านเงื่อนไขการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติและรับผิดชอบต่อความปลอดภัย และคุณภาพสินค้า โดยผู้ประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องดูแลและตรวจสอบมาตรฐานรักษาสะอาดและความปลอดภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตรวจสอบดูแลให้แน่ใจว่าทางเข้าทางออกของโรงงานมีความปลอดภัยเมื่อไม่มีการเคลื่อนย้ายสินค้าออกจากในโรงงาน รวมถึงในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของโรงงานที่ใช้ในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงให้กับหน่วยงานกำกับดูแลทราบ รวมถึงต้องคอยตรวจสอบให้แน่ใจว่า เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ทั้งหมดสำหรับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อยู่ในสภาพที่เหมาะสม และเมื่อมีการเลิกใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าวถูกจัดการอย่างเหมาะสม เพื่อมิให้บุคคลอื่นนำไปใช้ได้เมื่อมีการขอยกเลิกใบอนุญาต⁶³

⁶⁰ Article 1 of Decree No. 105/2017/ND-CP date September 14, 2017 of the Government on Alcohol Trade.

⁶¹ Article 2 and 9 of Decree No. 105/2017/ND-CP date September 14, 2017 of the Government on Alcohol Trade.

⁶² Article 4 of Decree No. 105/2017/ND-CP date September 14, 2017 of the Government on Alcohol Trad.

⁶³ Singapore Customs, “Excise Factory Schme”.

ประเทศเวียดนาม

ในกรณีของประเทศเวียดนามนั้นเงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพสินค้า ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามรูปแบบของการผลิต โดยหากเป็นการผลิตในระดับอุตสาหกรรมผู้ประกอบการจะต้องประกอบกิจการโดยให้มีสายการผลิต เครื่องจักร อุปกรณ์ และกระบวนการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นไปตามขนาดการผลิตโดยประมาณตามมาตรฐานเครื่องจักร ในขณะที่เดียวกันต้องรักษาคุณภาพสินค้าให้สะอาดเป็นไปตามกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของอาหาร และติดฉลากตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ โรงงานจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีช่างเทคนิคที่มีความเชี่ยวชาญและมีความถนัดเหมาะสมกับสายการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์⁶⁴ สำหรับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในครัวเรือนเพื่อการค้าพาณิชย์นั้นกำหนดไว้เพียงแต่ต้องรักษาความสะอาดของกระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์ตามกฎหมายเกี่ยวกับอาหารและมีการติดฉลากเพื่อให้ผู้บริโภคทราบรายละเอียด⁶⁵

5.3 การผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์

ประเทศสิงคโปร์

ในประเด็นการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคเองภายในครัวเรือนได้เดือนละไม่เกิน 30 ลิตรต่อคน โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตจากกรมศุลกากร⁶⁶ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า บุคคลที่จะผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้จะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้⁶⁷

- (1) บุคคลนั้นจะต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
- (2) การผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องใช้กระบวนการหมัก (หรือแช่ อาทิ เบียร์และไวน์) เท่านั้น ห้ามใช้กระบวนการกลั่น
- (3) การผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องไม่เกิน 30 ลิตรต่อคนและต่อเดือนสำหรับเบียร์และสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อื่นๆ ที่ไม่ใช่เบียร์รวมกันไม่เกิน 30 ลิตรและต่อคนต่อเดือน
- (4) เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตนี้จะต้องไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าพาณิชย์

⁶⁴ Article 8 of Decree No. 105/2017/ND-CP date September 14, 2017 of the Government on Alcohol Trade.

⁶⁵ Article 10 of Decree No. 105/2017/ND-CP date September 14, 2017 of the Government on Alcohol Trade.

⁶⁶ Section 2 of Custom (Home-Brewing of Fermented Liquors) (Exemption) Order.

⁶⁷ Section 2 of Custom (Home-Brewing of Fermented Liquors) (Exemption) Order.

(5) กิจกรรมการผลิตจะต้องไม่สร้างความรำคาญให้กับสาธารณชน หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม

ประเทศเวียดนาม

กรณีของประเทศเวียดนามการผลิตแอลกอฮอล์ที่จะถูกควบคุมนั้นมีเฉพาะการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการพาณิชย์เท่านั้นไม่ว่าจะเป็นแบบอุตสาหกรรมหรือภายในครัวเรือนเพื่อการพาณิชย์เท่านั้น⁶⁸ ฉะนั้น หากเป็นการผลิตเพื่อบริโภคเองภายในครัวเรือนกฎหมายจะไม่บังคับให้ต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

6.- บทส่งท้ายและข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนนโยบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ดังจะเห็นได้ว่านโยบายทางกฎหมายในปัจจุบันเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้มีการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตในลักษณะทำให้เกิดอุปสรรคในการขอใบอนุญาตตามกฎหมาย เนื่องจากคุณสมบัติบางประการที่กฎหมายกำหนดไว้อาจทำให้เกิดการตั้งคำถามว่า เงื่อนไขคุณสมบัติของใบอนุญาตดังกล่าวยังสามารถรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ การสร้างความแน่นอนในการจัดเก็บภาษีของรัฐและการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีคุณภาพได้หรือไม่

ในกรณีนี้หากพิจารณาตามกรอบของบทบัญญัติในมาตรา 26 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนั้นเพื่อสร้างความแน่นอนในการจัดเก็บภาษีของรัฐและการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีคุณภาพยังเป็นสิ่งจำเป็นตามกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในบทบัญญัติมาตรา 40⁶⁹ อย่างไรก็ตาม

⁶⁸ Article 1 – 4 of Decree No. 105/2017/ND-CP date September 14, 2017 of the Government on Alcohol Trade.

⁶⁹ มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่อยุติการที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา.

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะเห็นได้ว่า การกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต และเงื่อนไขด้านการผลิตแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรการที่กฎหมายกำหนดนั้นอาจจะไม่ได้สัดส่วน รวมถึงเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน กล่าวคือ หากพิจารณาตามหลักความ ได้สัดส่วนแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคือ เพื่อสร้างความแน่นอนในการจัดเก็บภาษีของรัฐและการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้บริโภคเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ที่มีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผล แต่เมื่อพิจารณาตามหลักความ จำเป็นแล้ว จะเห็นได้ว่า การกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต และเงื่อนไข ด้านการผลิตนั้นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ การกำหนดเงื่อนไขและ คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต และเงื่อนไขด้านการผลิตนั้นไม่ได้เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะเมื่อหาก เปรียบเทียบกับมาตรการอื่น ๆ ที่รัฐอาจจะนำมาใช้ เช่น การตรวจสอบสูตรเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การตรวจสอบสภาพเครื่องจักรมีความเหมาะสม หรือการตรวจสอบสภาพของสถานประกอบการมี ความสะอาด เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะช่วยให้เกิดความแน่ใจได้ว่า เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิต มีคุณภาพ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเงื่อนไขและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน เช่น ทุนจดทะเบียน สถานะการเป็นนิติบุคคล สัดส่วนการถือหุ้น และกำลังการผลิต เป็นต้น เงื่อนไขและคุณสมบัติตาม กฎหมายปัจจุบันนั้นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่า และไม่ใช้มาตรการจำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายได้⁷⁰

นอกจากนี้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายในส่วนที่ต้องการควบคุมการผลิต เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้มีคุณภาพเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว เงื่อนไขและคุณสมบัติที่กฎหมาย กำหนด จึงควรให้ความสำคัญกับการควบคุมคุณภาพผ่านมาตรฐานหรือการสร้าง ความแน่ใจให้กับ ผู้บริโภคว่า เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตออกมาจากโรงงานนั้นผ่านกระบวนการผลิตจากโรงงานที่มี มาตรฐาน ซึ่งในกรณีนี้นโยบายทางกฎหมาย จึงควรไปมุ่งไปที่การคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าที่อาจ มีวัตถุอันตรายหรือส่วนประกอบที่ไม่ได้มาตรฐาน ในทางตรงกันข้ามการกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติใน ปัจจุบันจึงเหมือนกับว่าระบบใบอนุญาตผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นเป็นเครื่องมือเพื่อเสริมสร้าง อำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจผ่านกลไกของอำนาจรัฐ หรือเครื่องรองรับเหตุผลทางสังคมหรือการ เป็นกฎหมายคุ้มครอง⁷¹ การกระทำของรัฐดังกล่าวอาจจะล้ำสมัย และกลายเป็นการคุกคาม สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

⁷⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, หน้า 61.

⁷¹ ธรรมนิศย์ สุมนต์กุล, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ: ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์, หน้า 138.

หากเปรียบเทียบนโยบายทางกฎหมายระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศที่ทำการศึกษาคือ สิงคโปร์ และเวียดนาม ใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเงื่อนไขผู้ได้รับใบอนุญาต ด้านเงื่อนไขด้านการผลิต และด้านการผลิตเครื่องตีแมลงกอลฮอร์ที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์

ประเด็น	ไทย	สิงคโปร์	เวียดนาม
เงื่อนไขผู้ได้รับใบอนุญาต	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น กำหนดเงื่อนไขทุนจดทะเบียนสำหรับการผลิตเบียร์ จำกัดการถือหุ้นของคนต่างด้าว มีการแบ่งประเภทใบอนุญาตตามขนาดและประเภทเครื่องตีแมลงกอลฮอร์ 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น กำหนดให้ต้องจดทะเบียนภาษีกับหน่วยงานของรัฐ ไม่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาต 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ขอรับใบอนุญาตจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ใบอนุญาตมี 2 ประเภท คือ การผลิตในระดับอุตสาหกรรม และครัวเรือน
เงื่อนไขด้านการผลิต	<ul style="list-style-type: none"> กรณีผู้ผลิตในระดับอุตสาหกรรมจะต้องมีกำลังการผลิตต่อวัน/ต่อปีตามกฎหมายกำหนด กรณีผู้ผลิตในระดับชุมชนจะต้องใช้เครื่องจักร/แรงงานไม่เกิน 7 แรงม้าและ 7 คน กรณีผู้ผลิตในระดับชุมชนจะต้องใช้วัตถุดิบทางการเกษตรเท่านั้น 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามและรับผิดชอบต่อความปลอดภัยและคุณภาพสินค้า 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพสินค้า ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยและติดตามตามที่กฎหมายกำหนด การมีช่างเทคนิคเพื่อจัดการภายในโรงงาน
ด้านการผลิตเครื่องตีแมลงกอลฮอร์เพื่อการบริโภคที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์	ไม่มี	มี	มี

ดังจะเห็นได้ว่านโยบายทางกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตเครื่องตีแมลงกอลฮอร์ของประเทศไทยมีเงื่อนไขหลายประการที่เป็นอุปสรรคกับการประกอบธุรกิจการผลิตเครื่องตีแมลงกอลฮอร์ ซึ่งแตกต่างจากในบริบทของประเทศสิงคโปร์และเวียดนาม ที่เน้นเงื่อนไขที่จำเป็น

เพื่อให้ผู้ประกอบการขอรับใบอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีของรัฐ โดยไม่ได้เน้นเรื่องคุณสมบัติในเชิงทุนจดทะเบียน และกำลังการผลิต ดังนั้น เมื่อรัฐใช้เครื่องมืออย่างผิดฝาผิดตัว โดยเน้นการควบคุมก็จะกลายเป็นการจำกัดการแข่งขันไป⁷² ทำให้ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ได้รับประโยชน์จากการผูกขาดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย และกลายเป็นผู้ครอบครองส่วนแบ่งตลาดส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ในการปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ของประเทศนั้นจำเป็นต้องดำเนินการใน 3 ประเด็น ดังนี้

6.1 การแก้ไขเงื่อนไขด้านผู้รับใบอนุญาตประกอบการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์

ยกเลิกเงื่อนไขด้านผู้รับใบอนุญาตบางประการ ในปัจจุบันประเทศไทยนั้นกำหนดเงื่อนไขผู้รับใบอนุญาตประกอบการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ทั้งในเรื่องของการเป็นนิติบุคคล เงื่อนไขด้านทุนจดทะเบียน และการจำกัดการถือหุ้นของคนต่างด้าว โดยเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการขออนุญาตประกอบการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างครบถ้วนและควบคุมคุณภาพของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่ออกมา จึงอาจจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยยกเลิกการกำหนดเงื่อนไขเรื่องการเป็นนิติบุคคลเพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น และยกเลิกเงื่อนไขด้านทุนจดทะเบียน และการจำกัดการถือหุ้นของคนต่างด้าว เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้มากยิ่งขึ้น

6.2 การแก้ไขเงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์

ยกเลิกเงื่อนไขด้านการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในเรื่องกำลังการผลิตต่อวัน/ต่อปี สำหรับการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในระดับอุตสาหกรรม และสำหรับกรณีการผลิตเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ในระดับชุมชนนั้นยกเลิกเงื่อนไขด้านการใช้เครื่องจักรไม่เกิน 7 แรงม้าและใช้แรงงานคนไม่เกิน 7 คน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายโรงงาน นอกจากนี้ จะต้องยกเลิกเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตในระดับชุมชนที่จะต้องใช้วัตถุดิบทางการเกษตรเท่านั้น โดยอาจปลดล็อกให้สามารถใช้วัตถุดิบอื่นๆ ได้ด้วยเพื่อเพิ่มความหลากหลายของการใช้วัตถุดิบ และปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามความต้องการของตลาด

⁷² เชมภัทร ทฤษฎีคุณ, “แนวคิดเกี่ยวกับการลดภาระของประชาชนจากการปฏิบัติตามกฎหมาย,” หน้า 97.

6.3 การแก้ไขการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์

แก้ไขบทบัญญัติเพื่อรองรับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์ โดยกำหนดข้อยกเว้นในการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์เอาไว้สำหรับการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบุคคลธรรมดาให้สามารถผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคในครัวเรือน เคหสถาน หรือเป็นการบริโภคในกลุ่ม โดยอาจจะกำหนดเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) บุคคลจะต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป
- 2) การผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะต้องไม่เกิน 30 ลิตรต่อคนและต่อเดือน
- 3) เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตนี้จะต้องไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าพาณิชย์
- 4) กิจกรรมการผลิตจะต้องไม่สร้างความรำคาญให้กับสาธารณชน หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม
- 5) การผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่จะได้รับการยกเว้นจะต้องไม่ใช่การผลิตสุรากลั่น

สำหรับเงื่อนไขที่กำหนดว่าจะต้องไม่ใช่การผลิตสุรากลั่น เนื่องจากโดยลักษณะของสุรากลั่นนั้นต้องใช้กระบวนการผลิตที่ต้องมีกลั่นด้วยความร้อน ซึ่งอาจจะต้องใช้หม้อกลั่นที่อาจจะสร้างผลกระทบต่อพื้นที่โดยรอบหากไม่ได้มีลักษณะที่เหมาะสม ในกรณีนี้จึงอาจจะยังไม่เหมาะสมที่จะยกเว้นให้การผลิตเพื่อการบริโภคที่ไม่ใช่การพาณิชย์