



คาสีโนอาเซียน ใต้เงามังกร

คาสีโนอาเซียน ใต้เงามังกร

ณัฐกร วิทิตานนท์
อาร์ม ตั๋งนิรันดร์



คาสีโนอาเซียนใต้เงามังกร

พิมพ์ครั้งแรก

มิถุนายน 2565

ISBN

978-616-407-741-6

จำนวนพิมพ์

4,000 เล่ม

เจ้าของ

ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์/โทรสาร 02-218-6299
e-mail: thaicgs@gmail.com

ผู้เขียน

ณัฐกร วิทิตานนท์
อาร์ม ตั้งนิรันดร

บรรณาธิการ

นวนลน้อย ตรีรัตน์

กองบรรณาธิการ

ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ วิศรุต ภูใหม่ทอง
กมลชนก ยังชื่อ นีรนุช วิชัยดิษฐ์

ออกแบบปก

สกลชนก เพื่อนพงษ์

จัดรูปเล่ม

สกลชนก เพื่อนพงษ์

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์เดียนตุลา

สืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

www.gamblingstudy-th.org

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ที่

www.facebook.com/gamblingstudy

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สารบัญ

บทนำ

5

ตลาดการพ่นรอบบ้าน
ท่ามกลางสถานการณ์โควิด-19

ณัฐกร วิทิตานนท์

15

จีนกับอุตสาหกรรมการบิน

อาร์ม ตั้งนิรันดร

93





บทนำ

การพนันในเอเชีย ท่ามกลางความพลิกผัน ของสภาพแวดล้อม

การแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส (โควิด-19) ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมการพนันทั้งในด้านการพนันที่เปิดให้ผู้เล่นเข้ามาเล่นในสถานที่ที่ต้องมีการปิดกิจการเป็นช่วง ๆ ตามความรุนแรงของการแพร่ระบาด และมาตรการที่ให้ผู้คนมีการเดินทางน้อยลง ต้องอยู่บ้านหรือทำงานที่บ้านมากขึ้น อุตสาหกรรมการพนันจึงมีการปรับตัว ปรับเปลี่ยนเป็นการพนันออนไลน์มากขึ้น มีผลให้การพนันประเภทออนไลน์มีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทดแทนการหดตัวของการพนันดั้งเดิมหรือการพนันประเภทต้องมีสถานที่ การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้เล่นการพนันออนไลน์มาจากผู้เล่นการพนันออฟไลน์และนักพนันหน้าใหม่ ที่มีกิจกรรมอื่น ๆ ลดลง อยู่บ้านมากขึ้นจากผลของการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยรวมแล้วภาพอุตสาหกรรมการพนันทั่วโลกในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 สัดส่วนของมูลค่าการพนันประเภทออฟไลน์ลดลงและสัดส่วนของการพนันประเภทออนไลน์เพิ่มสูงขึ้น และเป็นครั้งแรก ๆ ของโลกที่ค่าสินขนาดใหญ่มิมีผลประกอบการขาดทุน

อย่างไรก็ตาม หลังความรุนแรงของการแพร่ระบาดของโควิด-19 มีแนวโน้มลดลง จากการที่ประชากรในประเทศส่วนใหญ่ได้รับวัคซีน ซึ่งมีผลให้ความรุนแรงของการติดเชื้อโควิด-19 ลดลง คาสีโนหลายแห่งเริ่มฟื้นตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคาสีโนในสหรัฐอเมริกาที่ส่วนใหญ่พึ่งพิงตลาดภายในประเทศ ขณะที่คาสีโนที่พึ่งพิงนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจีน มีการฟื้นตัวอย่างช้า ๆ สืบเนื่องจากความเข้มงวดของรัฐบาลจีนในการอนุญาตให้ประชาชนออกนอกประเทศ จากเหตุผลในความพยายามควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 และการเปลี่ยนแปลงนโยบายเรื่องการพนันของประเทศจีน

รายได้จากธุรกิจการพนันคาสีโนในอเมริกา ลดลงถึงร้อยละ 31 ในปี 2020 อย่างไรก็ตาม ธุรกิจคาสีโนก็ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วในปี 2021 โดยมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 77 ในปี 2021 และเพิ่มขึ้นจากปี 2019 ที่ร้อยละ 21 โดยเป็นการฟื้นตัวของคาสีโนออนไลน์ (on-site) ประเภทสล็อตและโต๊ะพนันเป็นหลัก และมีส่วนเสริมจากการขยายตัวของพนันออนไลน์

เมื่อเปรียบเทียบกับคาสีโนในมาเก๊า ซึ่งเคยมีการเติบโตในระดับสูง โดยคาสีโนในมาเก๊าพึ่งพิงนักท่องเที่ยวจากประเทศจีนเป็นหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกค้าประเภท VIP ที่เดินทางเข้ามาเล่นพนันผ่านระบบจั่งเก๊ต โดยการเติบโตของคาสีโนในมาเก๊าเริ่มมีการชะลอตัวเมื่อรัฐบาลจีนดำเนินนโยบายการปราบปรามคอร์รัปชัน โดยมีความเข้มงวดในการเดินทางของข้าราชการออกนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทางเพื่อไปเล่นการพนันในมาเก๊า และในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 มาเก๊าต้องปิดการให้บริการคาสีโนเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ในปี 2020 รายได้จากคาสีโนลดลงถึงร้อยละ 80 เมื่อเทียบกับปี 2019 และมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 43 ในปี 2021 แต่รายได้ในปี 2021 ก็ยังคงต่ำกว่ารายได้ในปี 2019 ค่อนข้างมาก





เมื่อพิจารณาสถานการณ์การพนันในประเทศกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีหลายประเทศที่อนุญาตให้มีการพนันคาสีในที่ถูกกฎหมาย เช่น ฟิlippินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า โดยสภาพคาสีในเหล่านี้ บางประเทศก็ไม่อนุญาตให้คนในประเทศของตนเข้าเล่นการพนันในคาสีโน หรือบางประเทศที่อนุญาตให้เข้าเล่นได้ก็อาจจะมีการจำกัดให้เล่นได้ในคาสีโนบางแห่งโดยมีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขค่อนข้างมาก เช่น มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของผู้เล่นในประเทศ เป็นต้น แต่บางประเทศก็อนุญาตให้คนของตนเข้าเล่นได้โดยไม่มีข้อจำกัดนัก แต่ไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็อาจจะกล่าวได้ว่าการเปิดคาสีโนถูกกฎหมายของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเป้าหมายที่จะให้บริการกับชาวต่างประเทศเป็นหลัก โดยคาดหวังว่าคาสีโนเหล่านี้จะดึงดูดรายได้จากนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะจากนักท่องเที่ยวจีน

งานของณัฐกร วิทิตานนท์ แสดงให้เห็นว่ารายได้คาสีโนในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ในปี 2020 เมื่อเทียบกับปี 2019 ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 แม้ว่าบางประเทศจะหันมาให้บริการแบบออนไลน์ควบคู่กันไปด้วย แต่ก็ยังไม่สามารถชดเชยรายได้ที่หดตัวจากคาสีโนออนไซต์ได้ นอกจากนี้ยังพบว่า การฟื้นตัวของคาสีโนในประเทศเหล่านี้ที่พึ่งพาลาดนักท่องเที่ยวต่างประเทศเป็นไปอย่างช้า ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับคาสีโนในสหรัฐอเมริกาที่พึ่งพิงนักท่องเที่ยวในประเทศเป็นหลักที่มีการฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว และการฟื้นตัวของการพนันคาสีโนออนไซต์ในสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นถึงเสน่ห์ของคาสีโนที่เป็นสถานบริการเพื่อความบันเทิง นอกเหนือจากการเป็นพื้นที่ของการแสงโชติ ซึ่งทำให้การพนันออนไลน์สามารถทดแทนการพนันออนไซต์ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้นอุตสาหกรรมการพนัน

หลังโควิด-19 เราจะเห็นการเติบโตของการพนันออนไลน์และออนไลน์ที่ควบคู่กันไป

อีกหนึ่งบริบทที่มีผลกระทบต่อการหดตัวและความล่าช้าในการฟื้นตัวของคาสีโนในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจีนที่เข้มงวดต่อการเล่นพนันของประชากรในประเทศมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ อาร์ม ตั้งนิรันดร ระบุการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายต่อการพนันที่เข้มงวดขึ้นของรัฐบาลจีนมาจากการมองว่าการพนันมีความเกี่ยวข้องกับ การฟอกเงินและการทุจริตคอร์รัปชัน และแสดงถึงความถดถอยทางศีลธรรมของสังคมจีนและค่านิยมสังคมนิยม ทั้งนี้ตั้งแต่รัฐบาลจีนได้ประกาศให้การต่อสู้กับการคอร์รัปชันเป็นวาระแห่งชาติเมื่อทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลจีนก็มีความเข้มงวดมากขึ้นอย่างชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายการพนัน มีการปราบปรามการลักลอบเล่นพนันในประเทศเพิ่มมากขึ้น และมีความเข้มงวดของการเดินทางไปต่างประเทศโดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นแหล่งการพนัน เช่นมาเก๊าของข้าราชการเพิ่มมากขึ้น

ทางด้านกฎหมายและการควบคุม ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีการออกประกาศและกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการพนันเพิ่มมากขึ้น และรวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ได้มีการกำหนดให้ ห้ามจัดให้ประชาชนจีนเล่นการพนันนอกพรมแดนทั้งโดยกายภาพและออนไลน์ให้มีโทษเช่นเดียวกับฐานการเปิดบ่อนการพนัน และยังห้ามการจัดทัวร์ไปยังพื้นที่คาสีโนในต่างประเทศ โดยกระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวของจีน ได้มีการออกบัญชีดำรายชื่อสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นบ่อนการพนัน





ข้ามพรมแดนถึงสามบัญชี (สิงหาคม 2020 - ธันวาคม 2021) หรือ ถ้าต้องไปทำงานในพื้นที่ที่มีคาสิโนที่อยู่ในบัญชีดำ ผู้เดินทางจะต้องขอเอกสารรับรองสถานะทำงานจากหน่วยงานหรือองค์กร เช่นเอกสารรับรองว่าจะไม่พนัน

ทั้งรัฐบาลยังดำเนินการปราบปรามการพนันออนไลน์อย่างหนัก โดยใช้การร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน โดยมีการกำหนดแผนการดำเนินงานที่ครอบคลุม 3 หัวข้อ ได้แก่ หัวข้อทางการเงิน หัวข้อเทคโนโลยี และหัวข้อแรงงาน ช่วงที่ผ่านมาได้มีการจับกุมผู้กระทำความผิดมากกว่า 1 แสนราย นอกจากนี้ รัฐบาลจีนยังขอความร่วมมือและกดดันประเทศที่มีการให้ใบอนุญาตพนันออนไลน์ที่มุ่งเป้านักพนันจีน เช่น ความร่วมมือระหว่างตำรวจจีนและกัมพูชาในเมืองสีหนุวิลล์ จับกุมชาวจีนกว่า 100 รายที่เกี่ยวข้องกับพนันออนไลน์ การปราบปรามเหล่านี้มีผลให้ชาวจีนที่อาศัยอยู่ในกัมพูชาเดินทางออกจากกัมพูชา กว่าแสนราย หรือในกรณีฟิลิปปินส์ที่มีการออกใบอนุญาตการให้บริการลูกค้านักพนันนอกประเทศหรือพนันออนไลน์ รัฐบาลจีนได้ร้องขอให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ระงับการออกใบอนุญาต เพื่อช่วยการปราบปรามพนันออนไลน์ของรัฐบาลจีน และยังขอให้ช่วยสืบสวนคนจีนที่ทำงานในฟิลิปปินส์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนัน

คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นคือ เมื่อมีการคลายความเข้มงวดจากสถานการณ์ความรุนแรงของการแพร่ระบาดของโควิด-19 แล้ว แต่คาสิโนที่อาศัยตลาดผู้เล่นหลักจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจีน จะทำอย่างไรในเมื่อรัฐบาลจีนได้เข้มงวดกับประชาชนจีนในการเล่นพนันนอกพรมแดนทั้งในเชิงกายภาพและออนไลน์ ทั้งนี้สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่า จำนวนนักท่องเที่ยวและจำนวนนักพนันชาวจีนจะมีจำนวนน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับ

สถานการณ์ก่อนการแพร่ระบาดของโควิด-19 แนนอน คาสีโนที่เปิดอยู่ในประเทศเหล่านี้จะปรับตัวอย่างไร จะหันไปเน้นผู้เล่นภายในประเทศเพื่อความอยู่รอดได้หรือไม่ หรือสามารถหานักท่องเที่ยวชาติอื่น ๆ มาทดแทนได้ หรือต้องปิดกิจการไป จะเห็นว่า คาสีโนที่เปิดโดยกลุ่มทุนจีนได้เริ่มมีการทยอยปิดตัวไปบ้างแล้วหลังจากรัฐบาลจีนดำเนินนโยบายเข้มที่เข้มงวดกับการพนัน รัฐบาลในประเทศที่มีการอนุญาตให้มีคาสีโนที่ถูกกฎหมายจะมีนโยบายเช่นไร รายได้ภาษีจากรายได้คาสีโนที่ลดลงจะกระทบฐานะทางการเงินคลังของรัฐบาลหรือไม่ รัฐบาลจะยอมให้ผู้เล่นในประเทศกลายเป็นตลาดหลักของคาสีโนหรือไม่ ถ้ายอม ปัญหาผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการเล่นพนัน รัฐบาลจะจัดการอย่างไร

ในกรณีประเทศไทย ซึ่งไม่ได้อนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมายประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากสลากกินแบ่งรัฐบาลและการแทงพนันกีฬาแข่งขันบางประเภทที่ทำได้เฉพาะในสนามการแข่งขันเท่านั้น แต่ก็พบว่ามีการลักลอบเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายจำนวนมาก ทั้งการพนันที่ต้องอาศัยสถานที่และไม่ต้องอาศัยสถานที่ การลักลอบเล่นปรากฏอย่างชัดเจนแม้กระทั่งในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 จนกลายเป็นคลัสเตอร์ของการแพร่ระบาดของโรค ทำให้รัฐบาลต้องมีคำสั่งให้มีการปราบปรามอย่างเคร่งครัดจริงจัง และมีผลให้เกิดการปรับตัวของการเล่นพนันโดยเฉพาะการพนันประเภทบ่อนคาสีโน จากการลักลอบเล่นในสถานที่ขนาดใหญ่และจัดให้เล่นเป็นประจำ กลายเป็นบ่อนขนาดเล็กและบ่อนวัง จึงเกิดการขยายตัวของการลักลอบให้มีการพนันในบ่อนวัง บ่อนชุมชน และบ่อนงานศพ และการพนันออนไลน์ขึ้นมาแทนที่อย่างแพร่หลาย จากการสำรวจของศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันในปี 2564 (2021) พบว่าการเล่นพนันโดยรวมทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายไม่ได้มี





แนวโน้มลดลง โดยการเล่นพนันสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยใต้ดิน ยังคงขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายผ่านช่องทางออนไลน์มากขึ้น และมีการนำการพนันประเภทสลากของต่างประเทศ ได้แก่ ลาวและเวียดนาม เข้ามาเล่นในประเทศไทยผ่านช่องทางออนไลน์เพิ่มมากขึ้น เป็นการเล่นหรือแทงหวยกับเจ้ามือชาวไทยโดยใช้ผลการออกรางวัลของสลาก/หวยลาวและหวยเวียดนามที่มีการออกอาทิตย์ละหลายครั้งเข้ามาเล่น มีผลให้การพนันประเภทหวยเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้การสำรวจพบว่า การเล่นพนันที่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีหรือช่องทางการเล่นมากที่สุดได้แก่บ่อนพนัน โดยพบว่ามีการเล่นการพนันออนไลน์ประเภทบ่อนการพนันมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวทั้งในด้านจำนวนผู้เล่นและวงเงินการแทงพนันเมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจในปี 2562 (2019) ก่อนที่จะเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยจำนวนผู้เล่นบ่อนออนไลน์เพิ่มขึ้นจากประมาณ 8 แสนคนจากการสำรวจในปี 2562 เป็นเกือบ 2 ล้านคนในการสำรวจปี 2564 ซึ่งมีผลให้วงเงินหมุนเวียนในตลาดพนันบ่อนออนไลน์เพิ่มขึ้นจากประมาณ 2 หมื่นล้านบาทในปี 2562 เป็นแสนกว่าล้านบาทในปี 2564 โดยการเล่นพนันบ่อนออนไลน์ในปี 2564 มีรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากปี 2562 พบว่า การเล่นสล็อตแมชชีนมีปริมาณและมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ ผู้ที่เล่นพนันบ่อนออนไลน์ระบุปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามาเล่น 5 อันดับแรกได้แก่ “ความสะดวก ง่าย เล่นได้ทุกที่ทุกเวลา” “มีรูปแบบการแทงพนันที่หลากหลาย” “การฝาก-ถอนเงินจากระบบได้อย่างรวดเร็ว” “เพื่อนชวน” และ “โปรโมชันจูงใจ” การเล่นพนันออนไลน์เกือบทั้งหมดเป็นการเล่นผ่านโทรศัพท์มือถือ/สมาร์ตโฟน

ส่วนการลักลอบเล่นในบ่อนการพนันออนไลน์พบว่า มีจำนวนผู้เล่นและวงเงินในการพนันลดลงค่อนข้างมาก และร้อยละ 99 เป็นการลักลอบเล่นในบ่อนวังที่มีขนาดเล็กถึง บ่อนในชุมชน และ บ่อนงานศพ

คงจะเป็นคำถามสำคัญเช่นกันว่า การพนันในประเทศไทย หลังโควิด-19 จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แน่นอนว่า การลักลอบเปิดบ่อนพนันขนาดใหญ่และจัดให้มีเป็นประจำคงจะกลับมา แต่จะเฟื่องฟูเหมือนก่อนเกิดโควิด-19 หรือไม่ ยังคงต้องดูต่อไป เพราะคนจำนวนไม่น้อยได้หันไปเล่นพนันบ่อนออนไลน์แทนที่ แต่การพนันบ่อนออนไลน์จะให้ความสนุกและให้ความพึงพอใจเท่าเทียมกับบ่อนออนไลน์หรือไม่ โดยต้องแบ่งผู้เล่นพนันบ่อนออนไลน์ออกเป็น 2 ส่วน คือผู้เล่นที่เคยเล่นในบ่อนออนไลน์มาก่อน และผู้เล่นหน้าใหม่ที่ไม่เคยเล่นพนันในบ่อนออนไลน์ เพราะในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 การพนันบ่อนออนไลน์ได้สร้างนักพนันหน้าใหม่ที่ไม่เคยเล่นในบ่อนออนไลน์มาก่อนเป็นจำนวนไม่น้อย นักพนันเหล่านี้ส่วนใหญ่มีอายุไม่มาก และคุ้นเคยกับการใช้เวลาในโลกออนไลน์ค่อนข้างมาก จึงคาดการณ์ได้ว่า การพนันบ่อนออนไลน์จะมีการฟื้นตัว ขณะที่การพนันบ่อนออนไลน์ก็คงยังขยายตัวต่อไปเมื่อพิจารณาว่า การพนันประเภทสล็อตแมชชีนมีการขยายตัวค่อนข้างมากในบ่อนออนไลน์ซึ่งไม่มีขีดจำกัดในการพัฒนาโปรแกรมและรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เครื่องสล็อตแมชชีนที่จะต้องติดตั้งในบ่อนออนไลน์ก็ยังคงมีข้อจำกัดมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทางด้านผลกระทบจากการพนันพบว่า สัดส่วนของคนที่มีมองว่าตนเองติดพนันเทียบกับคนที่เล่นการพนันประเภทนั้น ๆ และสัดส่วนนักพนันที่มีปัญหาเทียบกับคนที่



เล่นการพนันประเภทนั้นๆ (ใช้แบบประเมินการเล่นพนันที่เป็นปัญหา) มีสัดส่วนสูงสุดมาจากการเล่นพนันในบ่อนออนไลน์ นอกจากนี้ ผลการสำรวจครั้งนี้พบว่า หนี้จากการพนันมีจำนวนมากขึ้นกว่า การสำรวจในปี 2562 ผลการสำรวจในเรื่องผลกระทบของการพนัน แสดงให้เห็นถึงปัญหาทางสังคมที่มีรากมาจากปัญหาการพนันที่ หลบซ่อนอยู่ในสังคมไทย

ความริเริ่มของนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่อยากให้ ประเทศไทยมีการเปิดสถานบริการด้านบันเทิงอย่างครบวงจรที่ เรียกว่า Entertainment Complex ซึ่งให้น้ำหนักโดยส่วนใหญ่อยู่ที่ การเปิดคาสิโนที่ถูกกฎหมาย คงจะต้องพิจารณาสภาพแวดล้อม ที่เปลี่ยนไปให้มาก โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายของประเทศจีน ต่อการพนัน ซึ่งน่าจะมีผลกระทบอย่างมากต่อคาสิโนที่ต้องการจะ ดึงดูดนักท่องเที่ยวประเภทนักพนันจากจีน แต่ขณะเดียวกันถ้าต้องการ พึงพินักพนันในประเทศ ก็คงจะต้องพิจารณาการควบคุม กฎ กติกา ต่าง ๆ ให้รอบด้าน เพื่อควบคุมให้ผลกระทบทางสังคมเกิดให้น้อยที่สุด และคงต้องพึงเสียงประชาชนในประเทศโดยเฉพาะในพื้นที่ให้รอบ ด้านและครอบคลุมให้มากที่สุด

นวนลน้อย ตริวรัตน์

ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน



ตลาดการพนันรอบบ้าน ท่ามกลางสถานการณ์ โควิด-19

ณัฐกร วิกิตานนท์

เกริ่นนำ

ก่อนที่จะตลาดการพนันในเอเชียแปซิฟิกจะก้าวขึ้นมาเหนือกว่าภูมิภาคอื่นได้นั้น ตลาดอเมริกาเหนือเคยยืนหนึ่งมาตลอด มาแก้าเพิงเซงหน้าลาสเวกัสได้เมื่อไม่ถึงทศวรรษเศษมานี้เอง ทว่าในภาพรวมตลาดอเมริกานับว่ามีขนาดใหญ่มาก ตามด้วยยุโรป แต่ตลาดแถบเอเชียแปซิฟิกขยายตัวรวดเร็ว โดยมีปัจจัยจากนักท่องเที่ยวจีนอีกทั้งด้วยพื้นฐานของคนเอเชียส่วนใหญ่ชอบการเล่นการพนันเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว มาแก้าจึงเข้ามาตอบโจทย์และเติมเต็มที่ว่างส่วนนี้ แต่หากเจาะจงดูเฉพาะส่วนของการพนันออนไลน์ (ซึ่งถูกกฎหมาย) ต้องถือว่าตลาดยุโรปนำมาเป็นลำดับแรก จนอาจพูดได้ว่าแม้ในช่วงยามที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำลง หรือมีสถานการณ์เลวร้ายใดก็ตาม แต่ธุรกิจการพนันยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง

กระทั่งการมาของโควิด-19 แนวโน้มอันรุ่งโรจน์ของอุตสาหกรรมต้องเผชิญกับสภาวะชะงักงันอย่างฉับพลัน (Disruption) เดินหน้าเข้าสู่ยุคแห่งความมืดมนที่สุดในประวัติศาสตร์ เนื่องจากการประกาศ



ใช้มาตรการควบคุมโรคของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะการปิดเมือง (Lockdown) การจำกัดการเดินทาง (Travel Restriction) ทั้งภายในและนอกประเทศ การอยู่บ้าน (Stay at home) ฯลฯ ส่งผลสะท้อนต่ออุตสาหกรรมการพนันทั่วไป เช่น คาสีโนต้องปิดตัวลงชั่วคราวและปิดไปอย่างไม่มีกำหนด นักท่องเที่ยวไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศได้ อีกทั้งยังส่งผลต่อการพนันในหลายมิติ เช่น รายได้ของบริษัทพนัน ชนิดการพนัน ช่องทางการเล่น พฤติกรรมการเล่น ปฏิเสธมิได้เลยว่าการพนันออนไลน์กลายเป็นผู้ฉกฉวยโอกาสจากวิกฤตครั้งนี้อย่างแท้จริง มีการขยายตัวอย่างก้าวกระโดด สวนทางกับผลประโยชน์โดยรวมของอุตสาหกรรมการพนันซึ่งกระทบหนักอย่างไม่เคยมีมาก่อน

นอกจากนี้ ตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมา นักพนันจีนถือเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของอุตสาหกรรมการพนันในแถบเอเชีย-แปซิฟิกหลายประเทศที่เริ่มเปิดให้มิกาสีโนถูกกฎหมายแล้วแต่หวังผู้เล่นชาวจีน เช่น สิงคโปร์ (2010) ญี่ปุ่น (ตามแผนเดิมคือปี 2020) ยังมีพักเอื่อยถึงกลุ่มประเทศที่มีคาสีโนตั้งอยู่มาอย่างยาวนาน อาทิ มาเก๊า ออสเตรเลีย ฟิlippินส์ กัมพูชา ประกอบกับระยะหลังมีการเข้ามาของคาสีโนออนไลน์ซึ่งบางประเทศให้การรับรอง เช่น กัมพูชา ฟิlippินส์ กลายเป็นตลาดที่ค่อย ๆ เติบโตต่อเนื่อง แนนอน รัฐบาลจีนมองปรากฏการณ์ดังกล่าวด้วยท่าทีที่ไม่สบายใจเป็นอย่างยิ่ง นำมาซึ่งนโยบายหลายระดับ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ และมาตรการหลายด้าน เช่น จำกัดการเดินทางข้ามแดน จับกุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ล้วนส่งผลกระทบต่อธุรกิจการพนันของประเทศเหล่านั้นไม่มากก็น้อยหน้าข้าสถานการณ์โควิด-19 ยังได้ทำให้ตลาดจีนต้องปิดลงยาวนานทำให้ธุรกิจคาสีโนในหลาย ๆ ประเทศที่มุ่งรับใช้ฐานลูกค้าชาวจีนเป็นหลักยิ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง

รายงานขนาดสั้นชิ้นนี้มุ่งศึกษาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับคาสิโนออนไลน์แบบดั้งเดิม (Land-based Casino) ในกลุ่มประเทศอาเซียนว่ายังคงมีอนาคตทางธุรกิจอยู่หรือไม่ แล้วคาสิโนออนไลน์ (Online Casino) เป็นอย่างไรบ้าง ท่ามกลางความผันผวนอันเนื่องมาจากสถานการณ์โควิด-19 หวังว่าอาจจะพอนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลไทยต่อไปข้างหน้า

โดยวางขอบเขตเนื้อหาไว้ดังนี้

- **สถานการณ์การพนันโลก** ชี้ให้เห็นประเด็นอันน่าสนใจที่เกิดขึ้นในแวดวงอุตสาหกรรมการพนันโดยรวม ท่ามกลางวิกฤตการณ์โควิด-19 ทั้งด้านผลกระทบ การปรับตัว และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นานาในหลากหลายมิติ
- **ปัจจัยจากจีน** กล่าวถึงมาตรการคุมเข้มธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อเล่นคาสิโนออนไลน์ข้ามพรมแดนของจีน ตัวอย่างเหตุการณ์ที่สำคัญ และการที่นักท่องเที่ยวจีนถูกห้ามมิให้เดินทางออกนอกประเทศในช่วงโควิด-19
- **สถานการณ์การพนันรอบบ้าน** รายงานสถานการณ์โควิด-19 ในภาพรวม พร้อมสำรวจธุรกิจการพนันของประเทศไทยที่ยอมให้มีคาสิโนออนไลน์ถูกกฎหมายรายประเทศ เปรียบเทียบระหว่างก่อนกับหลังที่เกิดโควิด-19 ระหว่างช่วงปี 2019-2021 รวม 8 ประเทศ ได้แก่ ลาว ฟิลิปปินส์ เวียดนาม สิงคโปร์ มาเลเซีย กัมพูชา เมียนมาร์ และติมอร์-เลสเต โดยพยายามยกกรณีศึกษาคาสิโนออนไลน์แห่งใหญ่ที่มีการเปิดเผยข้อมูลประจำปีต่อสาธารณะ เจาะจงดูเรื่องราวได้ และกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก

สถานการณ์การพนันโลก

สถานการณ์การพนันในบางประเทศที่อนุญาตให้มีคาสีโน ถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นตลาดขนาดใหญ่ของโลก ช่วงที่มีการระบาดของโควิด-19 มีประเด็นสำคัญที่ต้องกล่าวถึงดังนี้

1. มาตรการจำกัดการเคลื่อนย้ายผู้คนในช่วงโควิด-19 ส่งผลต่อธุรกิจการพนัน

การระบาดของโควิด-19 เหมือนพายุลูกใหญ่ที่ถาโถมเข้าใส่แวดวงการพนันโลก มาตรการสำคัญที่หลายประเทศต้องตัดสินใจนำมาใช้อย่างเลี่ยงไม่ได้คือ การจำกัดการเดินทาง ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทั้งปิดชายแดน ห้ามผ่านเข้า-ออก ยกเลิกวีซ่าจำกัดเที่ยวบิน และใช้มาตรการปิดเมืองในลักษณะอื่น เช่น ปิดกิจการทางธุรกิจ (Shutdown) ให้ทำงานและเรียนที่บ้าน (Work From Home) แนนอน การพนันถูกมองว่าเป็นธุรกิจอีกแขนงหนึ่งที่ไม่ใช่ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ต้องปิดลงชั่วคราวเพื่อช่วยยับยั้งการแพร่กระจายของเชื้อร้ายให้เหลือน้อยที่สุด

ในเอเชีย ตัวอย่างเช่นเขตบริหารพิเศษมาเก๊าของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เป็นศูนย์กลางคาสีโนที่ใหญ่ที่สุดในโลก ในช่วงต้นการระบาดของโควิด-19 ได้ประกาศปิดคาสีโนและโรงแรมระหว่างวันที่ 5-19 กุมภาพันธ์ 2020 ต่อมาในวันที่ 25 มีนาคม 2020 ไม่อนุญาตให้นักท่องเที่ยวเข้าเมือง ยกเว้นผู้ที่เดินทางมาจากฮ่องกงและไต้หวันที่ไม่มีการวัดการเดินทางไปยังเมืองอื่นภายใน 14 วัน ซึ่งก็จะต้องถูกกักตัว ณ สถานที่ที่รัฐบาลมาเก๊ากำหนดไว้² แม้หลังจากนั้นจะไม่มีมาตรการปิดแบบปูพรมอีก แต่ก็ยังคงพบการปิดคาสีโนเป็นรายแห่งหากพบว่าผู้ติดเชื้อมีอยู่เป็นระยะ เช่นกรณี Casino Oceanus³

“การมาของโควิด-19

แนวโน้มนำร่องโรจนีของอุตสาหกรรมการบิน

ต้องเผชิญกับสภาวะชะงักงันอย่างฉับพลัน

การบินออนไลน์กลายเป็นผู้จกจวดยโอกาส

จากวิกฤตครั้งนี้อย่างแท้จริง

มีการขยายตัวอย่างก้าวกระโดด

สวนทางกับผลประกอบการโดยรวม

ของอุตสาหกรรมการบิน

ซึ่งกระทบหนักอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน”



ในยุโรป รัฐบาลอังกฤษบังคับใช้มาตรการล็อกดาวน์ระดับชาติ ออกมาถึงสามระลอก รอบล่าสุดประกาศเมื่อเดือนมกราคม 2021 คำสั่งให้ปิดคาสิโนและร้านรับพนันทั่วประเทศ รวมถึงบิงโกฮอลล์ มีขึ้นตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 2020 โดยผ่อนคลायให้เปิดได้เป็นเวลาสั้น ๆ ในช่วงฤดูร้อน และต้องปิดยาวจวบจนวันที่ 17 พฤษภาคม 2021 จึงสามารถกลับมาเปิดได้อีกครั้งภายใต้มาตรการเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นการบังคับให้ใส่หน้ากาก การจำกัดจำนวนผู้เข้าใช้บริการ ฯลฯ⁴ ช่วงที่ต้องหยุดงาน พนักงานราว 64,000 คนที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าวจะได้รับเงินเยียวยาจากรัฐบาล 80% ของเงินเดือนที่เคยได้รับ แต่ไม่เกิน 2,500 ปอนด์/เดือน อย่างน้อยเป็นเวลา 3 เดือน

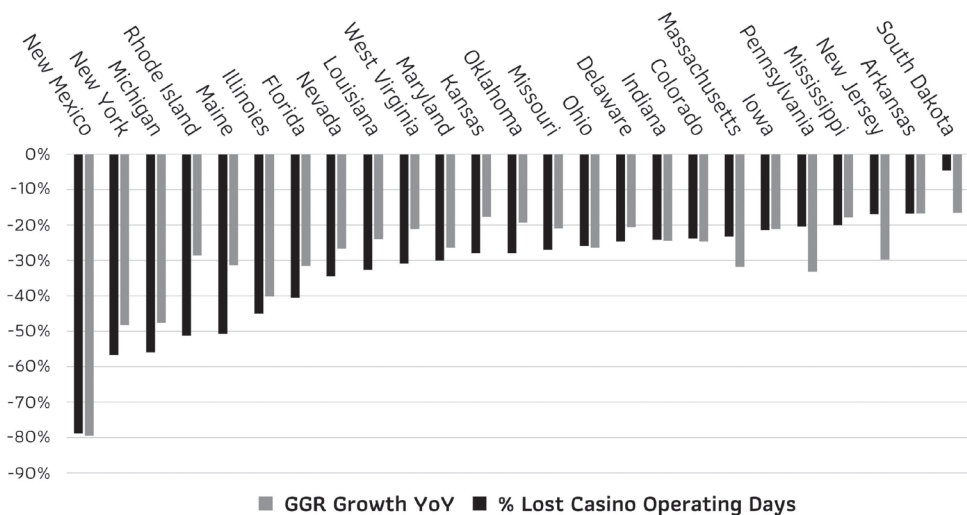
ส่วนที่สหรัฐอเมริกา รัฐต่าง ๆ ได้มีคำสั่งให้ปิดคาสิโนในช่วงต้นของการระบาดทั่วขึ้น เช่นที่รัฐนิวเจอร์ซีย์ ผู้ว่าการรัฐออกคำสั่งปิดคาสิโนที่มีอยู่ทั้งหมด 9 แห่งในแอตแลนติกซิตี เมืองการพนันอันดับสองของประเทศ ให้มีผลตั้งแต่ 16 มีนาคม 2020 เป็นต้นไป และจะให้กลับมาเปิดอีกครั้งเมื่อเข้าสู่ภาวะปลอดภัยแล้ว ที่รัฐเนวาดา แม้ในระยะแรกจะยังไม่มีมาตรการบังคับจากรัฐลงมา ขึ้นกับแนวทางนโยบายของคาสิโน ซึ่งคาสิโนยักษ์ใหญ่บางรายที่ตั้งอยู่ในลาสเวกัส เมืองการพนันอันดับหนึ่งของประเทศ อย่าง MGM, Wynn เลือกที่จะชิงปิดตัวเองไปก่อนตั้งแต่ช่วงต้นเดือนมีนาคม 2020 ต่อมาภายหลังผู้ว่าการรัฐถึงได้ออกคำสั่งปิดสถานคาสิโนเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2020 เพื่อลดผลกระทบจากสถานการณ์ที่ยังรุนแรงขึ้น เนื่องจากใน Clark County อันเป็นที่ตั้งของลาสเวกัส พบผู้ติดเชื้อโควิดทะลุหลักพันราย และมีผู้เสียชีวิตในตอนนั้นกว่า 30 รายแล้ว ทำให้คาสิโนอย่าง Las Vegas Sands, Caesars ต้องหยุดให้บริการด้วย รวมถึงสถานการพนันอื่นทั้งหมด เช่นร้านรับพนันกีฬา William Hill นับเป็นครั้งแรกในรอบ 60 ปีของเมืองการพนันแห่งนี้เลยทีเดีย⁵

หลังปิดไปกว่า 3 เดือน ในวันที่ 4 มิถุนายน 2020 ทางกรจึงยอมให้คาสิโนกลับมาให้บริการได้ คาสิโนโดยส่วนใหญ่ตัดสินใจเปิดแม้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคยังไม่สู้ดีนัก ค่อย ๆ ทอยเปิดตามแต่ความพร้อมของคาสิโนแต่ละแห่ง ภายใต้มาตรการควบคุมโรคที่เข้มข้น⁶ ทว่าคาสิโนอีกส่วนหนึ่ง (13 แห่ง) ยังคงปิดบริการ แม้ผ่านไปหนึ่งปีเต็มแล้วก็ตาม⁷

อนึ่ง จำนวนวันที่สถานการพนันในแต่ละรัฐถูกสั่งปิดตลอดปี 2020 ไม่เท่ากัน มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเข้มงวดของแต่ละรัฐ รัฐนิวเม็กซิโกต้องปิดไปนานคิดแล้วเป็นสัดส่วนถึงเกือบร้อยละ 80 ขณะที่รัฐเซาท์ดาโกตาให้ปิดเพียงประมาณ 20% ของจำนวนวันทั้งปี เรื่องนี้ส่งผลสัมพันธ์กับรายได้จากการพนันของแต่ละรัฐ นั่นคือยิ่งปิดนานเท่าใด รายได้ก็ยิ่งติดลบมากเท่านั้น แต่ก็ไม่เสมอไปสำหรับบางรัฐ เช่น นิวเจอร์ซีย์ (ดูรูปที่ 1)



2020 Gaming Revenue Declines Closely Tied to Lost Operating Days

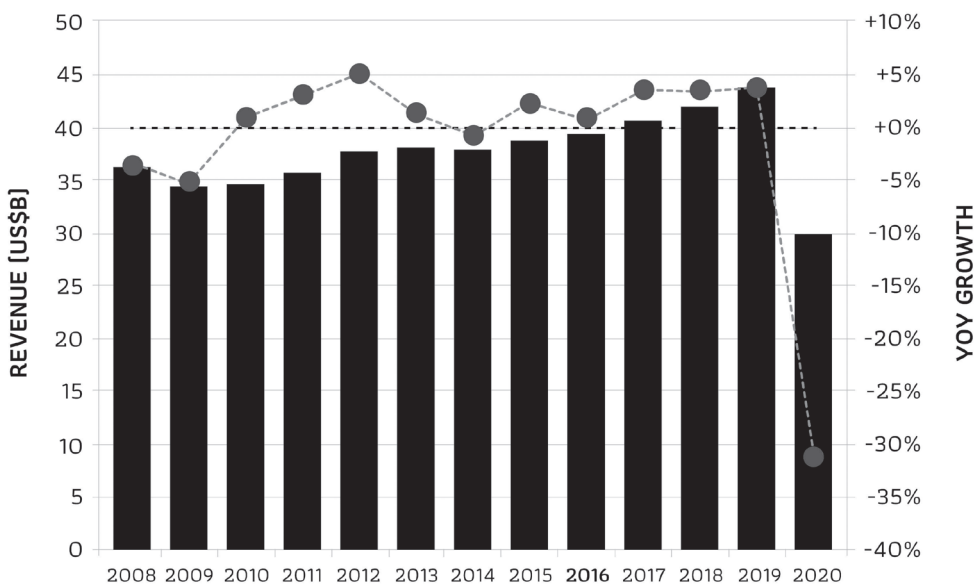


รูปที่ 1 ยอดรายรับจากการพนันที่ติดลบเทียบกับสัดส่วน
จำนวนวันที่คาสิโนถูกสั่งปิดในแต่ละรัฐ^๑

2. การเติบโตของอุตสาหกรรมพนันโดยรวมลดลง การพนันออนไลน์พุ่งขึ้นสวนทางกัน

ตลาดการพนันออนไลน์ที่ค่อย ๆ เติบโตมาอย่างต่อเนื่อง กลับกลายเป็นผู้ที่ฉกฉวยโอกาสจากวิกฤตนี้ อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยกว่า ตลอดจนเข้าถึงง่าย เล่นได้จากทุกที่ตลอดเวลา ประกอบกับสภาวะที่ผู้คนตกอยู่ในความรู้สึกโดดเดี่ยว จึงขยายตัวอย่างก้าวกระโดด สวนทางกับผลประกอบการโดยรวมของอุตสาหกรรมพนันซึ่งกระทบหนัก เช่น ในอเมริกา รายได้จากธุรกิจการพนันลดลงอย่างฮวบฮาบถึง 31% ในปี 2020 และต้องถือว่าเป็นตัวเลขน้อยที่สุดเมื่อย้อนไปตั้งแต่ปี 2003⁹





รูปที่ 2 รายได้จากการพนันของสหรัฐอเมริกาโดยรวมทั้งประเทศ
ระหว่างปี 2008-2020¹⁰

“ภูมิทัศน์ทางการพนันเปลี่ยน
เกิดการเคลื่อนย้ายฐานผู้เล่น
จากการพนันในโลกจริง
ไปสู่การพนันในระบบออนไลน์เพิ่มขึ้น
การปิดสถานการพนัน
การเลื่อนการแข่งขันฟุตบอล
รวมถึงกีฬาประเภทอื่นออกไปอย่างไม่มีกำหนด
ทำให้ทางเลือกในการเล่นพนันเหลือน้อยลง
คนที่ยังอยากเล่นพนัน
จึงพากันหันเข้าหาคาสิโนออนไลน์”



ในอังกฤษ การพนันออนไลน์ถูกพูดถึง (และขยายตัว) มากขึ้น ดูได้จากแนวโน้มการค้นหาข้อมูลใน Google โดยใช้คำว่า “online casino” พุ่งขึ้นสูงสุดเป็นประวัติการณ์ระหว่างใช้มาตรการปิดเมือง รวมถึงคำใกล้เคียงได้แก่ online poker, online bingo ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน ขณะที่คำว่า sports betting ลดลงอย่างเห็นได้ชัด¹¹ รายงานประจำปีของ Gambling Commission ที่แสดงสถิติในช่วงเดือนเมษายน 2020 ถึงมีนาคม 2021 ปรากฏเฉพาะข้อมูลในส่วนที่เป็นคาสิโนออนไลน์ (Remote Casino) การพนันกีฬา (Betting) และ บิงโกเท่านั้น ซึ่งการพนันในกลุ่มนี้มีรายได้รวมกันสูงถึง 6.9 พันล้านปอนด์ เพิ่มขึ้นถึง 18.4% เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของรอบปีก่อน โดยเป็นคาสิโนออนไลน์ที่ทำรายได้มากที่สุดประมาณ 4 พันล้านปอนด์ ในจำนวนนี้มาจากสลอตติงเกือบ 3 พันล้านปอนด์ ด้านผู้ประกอบการพบว่ามียอดลดลง 5.4% เหลืออยู่ที่ 2,439 ราย¹²

อนึ่ง เมื่อปี 2019 ตลาดการพนันออนไลน์โลกมีมูลค่า 58.9 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ในปี 2020 ขยับเป็น 66.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ และคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นไปอีก 11.64% ในปี 2027¹³

3. ภูมิทัศน์ทางการพนันเปลี่ยนไป

ภูมิทัศน์ทางการพนันเปลี่ยน เกิดการเคลื่อนย้ายฐานผู้เล่นจากการพนันในโลกจริงไปสู่การพนันในระบบออนไลน์เพิ่มขึ้น การปิดสถานการพนันกีด การเลื่อนการแข่งขันฟุตบอล รวมถึงกีฬาประเภทอื่นออกไปอย่างไม่มีกำหนด ทำให้ทางเลือกในการเล่นพนันเหลือน้อยลง คนที่ยังอยากเล่นพนันจึงพากันหันเข้าหาคาสิโนออนไลน์ซึ่งหมายความรวมถึงสลอตและโป๊กเกอร์ด้วย รวมไปถึงนักพนันหน้าเดิมที่ไม่ถนัดเรื่องการใช้อุปกรณ์ไอที ยืนยันได้ด้วยผลการศึกษาวิจัยจากหลายแหล่ง

งานวิจัยในสวีเดนที่สนใจศึกษากลุ่มผู้เล่นพนันที่มีการรายงานตนเองเรื่องการพนัน (Self-reported Gambling) พบว่าเล่นการพนันเพิ่มขึ้นในช่วงของการระบาดใหญ่ โดยเฉพาะที่เป็น การพนันออนไลน์ทั้งหลาย วางเดิมพันสูงกับคาสีโน ม้าแข่ง และลอตเตอรี ซึ่งก็ไปสัมพันธ์กับปัญหาจากการพนัน และการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เพิ่มขึ้น¹⁴ การศึกษาในออสเตรเลียพบว่ามึนนักพนันออนไลน์หน้าใหม่เพิ่มขึ้นในช่วงที่มีมาตรการ โดยผู้ที่ถูกสำรวจมากถึง 1 ใน 3 สร้างบัญชีใหม่เพื่อเตรียมเข้าเล่นในเว็บไซต์พนันช่วงที่มีโควิด¹⁵ สำนักโพล Survation Poll สอบถามประชาชนชาวอังกฤษ 1,000 คน ปรากฏว่าในหมู่คนเล่นการพนันส่วนใหญ่ตอบว่าเล่นเพิ่มขึ้น ทั้งในแง่ความถี่และวงเงิน ทั้งที่ในช่วงเวลานั้นไม่มีฟุตบอลหรือม้าแข่งซึ่งเป็นที่นิยมชมชอบให้วางเดิมพันแต่อย่างใด เนื่องจากหันไปเล่นการพนันออนไลน์แทน และในจำนวนนี้มีถึง 41% ที่เพิ่งจะเปิดบัญชีใหม่ในช่วงโควิด-19 นี้เอง¹⁶

4. ผลด้านลบของการพนันออนไลน์

การพนันออนไลน์มีผลด้านลบต่อผู้เล่นมากกว่าการพนันแบบดั้งเดิม ไม่ว่าจะเพิ่มความเสี่ยงที่จะติดการพนัน สถานะการเงินสั้นคลอน มีความแปรปรวนทางอารมณ์ กระทั่งฆ่าตัวตายก็มี เช่นในออสเตรเลียมีผู้เล่นการพนันในความถี่สัปดาห์ละ 4 ครั้งขึ้นไปมากถึง 32% เทียบกับช่วงก่อนโควิดที่มีเพียง 23% และเพิ่มวงเงินในการเล่นจาก 687 เหรียญออสเตรเลียไปเป็น 1,075 เหรียญออสเตรเลียต่อเดือน ในบรรดาผู้ที่ตอบแบบสำรวจทั้งหมดพบถึง 79% ที่จัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะนักเล่นอายุน้อย เพศชาย และพื้นฐานยากจนมีโอกาสจะติดการพนันได้ง่ายกว่าคนกลุ่มอื่น¹⁷ สำหรับนักพนันบางคน “การเข้าเล่นการพนันออนไลน์ผ่านมือถือช่วงที่มีการล็อกดาวน์คือหายนะของเขาเลยก็ว่าได้”¹⁸



งานชิ้นหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นนี้เป็นของ David C. Hodgins และ Rhys M.G. Stevens (2021) ซึ่งไล่ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผลกระทบจากโควิด-19 ต่อการพนันส่วนบุคคลและการติดพนันที่ตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษ หลังเดือนมีนาคม 2020 ทั้งสิ้น 17 ชิ้น มีข้อค้นพบว่า มีทั้งนักพนันที่เล่นพนันเพิ่มขึ้นและลดลง ในส่วนที่เล่นลดลงนั้น ลดลงทั้งในแง่ความถี่และวงเงิน สาเหตุที่ทำให้เล่นลดลงมีหลายเรื่อง เช่น เหตุผลทางการเงิน, ไม่ต้องการเล่นการพนันให้คนในครอบครัวเห็น, มีคำเตือนจากคนใกล้ชิด, ไม่มีการแข่งขันกีฬา ส่วนคุณลักษณะของกลุ่มนักพนันที่เล่นเพิ่มขึ้น พบทั้งคนที่อายุน้อยและมากปะปนกัน มีทั้งผู้ชายและผู้หญิง ส่วนใหญ่มีงานทำเต็มเวลารายได้ดี มีอาการวิตกกังวล เป็นโรคซึมเศร้า ดื่มแอลกอฮอล์ และไม่สูบบุหรี่ สาเหตุที่ทำให้เล่นเพิ่มขึ้น อาทิเช่น เกิดความเบื่อหน่าย ต้องการคลายเครียด ความกดดันทางการเงิน และปรารถนาที่จะได้เงิน ซึ่งสัมพันธ์กับปัญหาจากการพนันที่มีอัตราสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว อนึ่ง ในบรรดางานวิจัยทั้งหมด มีบางชิ้นที่พยายามคาดการณ์ถึงสถานการณ์การพนันหลังยุคโควิด พบว่าคนประมาณ 48% ยังคงจะเล่นการพนันต่อไป ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น พื้นฐานทางเชื้อชาติ การศึกษา และสถานะนักเรียน-นักศึกษา¹⁹

5. การพนันกีฬาอุบัติใหม่

การยกเลิกการแข่งขันกีฬารายการสำคัญทำให้บริษัทรับพนันหันมาเปิดรับพนันอีสปอร์ต (E-sports) และกีฬาเสมือนจริง (Virtual Sports Betting) เพื่อทดแทนให้แก่ลูกค้ากลุ่มนี้ ขณะที่ผู้นิยมเล่นการพนันกีฬาก็เริ่มหันเล่นคาสิโนออนไลน์บ้าง อาทิ แบล็คแจ็ค ป็อกเกอร์ บาคาร่า รูเล็ต สล็อต บิงโก หรือมองหากีฬาชนิดอื่นที่ยังคงมีการแข่งขันกันอยู่ เช่น แบดมินตัน (ยูเครน) บาสเก็ตบอล

(เทร็กเมนิสถาน) ไอซ์ฮอกกี (รัสเซีย) บิงปอง (อาร์เมเนีย, บราซิล, เช็ก, รัสเซีย, ยูเครน) เทนนิส (เบลารุส, รัสเซีย, อเมริกา) ปาเป้า (อังกฤษ) เม็ดเงินวางเดิมพันในวงการอีสปอร์ตขยับขึ้นจาก 9 พันล้านเหรียญ ในปี 2019 มาเป็น 13 พันล้านเหรียญในปี 2020²⁰

6. ธุรกิจการพนันแบบดั้งเดิมจะกลับมาฟื้นตัวได้หรือไม่? และเมื่อใด?

มีสัญญาณเชิงบวกที่แสดงให้เห็นว่าโมเมนตัมจะเปลี่ยนมาทำให้ธุรกิจการพนันแบบดั้งเดิมฟื้นตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคาสิโน จะกลับมาครองความยิ่งใหญ่ดังเดิมในบางตลาด เช่น อเมริกา ซึ่งมีตลาดภายในขนาดใหญ่รองรับ แต่บางตลาดก็ยากที่จะกลับมาได้ในระยะเวลาอันสั้น เช่น มาเก๊า ซึ่งพึ่งพาตลาดจีนเป็นหลัก

กรณีสหรัฐอเมริกา ช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างหนัก มีผลการสำรวจความคิดเห็นของคนอเมริกันที่เป็นผู้ใหญ่ตอบว่าวางแผนจะไปคาสิโนในปี 2021 มากถึง 1 ใน 3²¹ ด้วยยังมีอุปสงค์จากผู้บริหารภายในประเทศที่มากเพียงพอ อุตสาหกรรมการพนันของสหรัฐจึงกลับมาฟื้นตัวได้โดยใช้เวลาไม่นาน ยอดรายได้รวมปี 2021 พุ่งถึง 52.99 พันล้านเหรียญสหรัฐ สูงที่สุดตลอดกาลเพิ่มขึ้น 21% จากปี 2019 และ 77% จากปี 2020 ที่ตกต่ำลงไป เพราะปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด²² คู่มือเงินเหมือนมีปัจจัยหลักมาจากการขยายตัวของการพนันกีฬาและการพนันออนไลน์ แต่อันที่จริงมาจากการพนันประเภทสล็อตกับโต๊ะพนัน (Table Games) ที่มีสัดส่วนค่อนข้างสูง เมื่อแยกดูเป็นมลรัฐพบว่า ส่วนใหญ่ต่างก็มีรายได้จากการพนันเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น ตลาดใหญ่สุด 3 ลำดับแรกคือ ลาสเวกัส สตรีป แอตแลนติกซิตี และชิคาโกแลนด์²³ เฉพาะที่ลาสเวกัส ข้อมูลในปี 2021 มีผู้โดยสารใช้สนามบินมากเกือบ

40 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2019 ที่มีเพียง 17 ล้านคน²⁴ ลองเทียบกับ มาเก๊า จากข้อมูลปีเดียวกัน ปรากฏว่ามีผู้มาเยือนจำนวนเพียง 7.7 ล้านคนเท่านั้น²⁵ โดยรายรับรวมของธุรกิจภาคการพนันของประเทศ ในปี 2021 แม้อยู่ที่ 10.82 พันล้านเหรียญสหรัฐ กระทั่งขึ้นจาก ปี 2020 ร้อยละ 43 แต่ก็ยังต่ำกว่าปี 2019 อยู่ถึง 70.3% สัมพันธ์ โดยตรงกับการไร้ซึ่งนักพนันจีนแผ่นดินใหญ่ออย่างมีต้องสงสัย²⁶

ตารางที่ 1 สถานการณ์การพนันของมาเก๊า เปรียบเทียบระหว่าง ปี 2019 กับปี 2020²⁷

ประเด็น	2019	2020	ผลต่าง
รายรับรวม (หน่วย: ล้านปาทาการ์ (MOP))	292,355	60,441	-79%
รายได้ของจิ้งเกิ้ล (ลูกค้า VIP) (หน่วย: ล้านปาทาการ์ (MOP))	135,228	26,280	-80%
จำนวนผู้มาเยือน (หน่วย: คน)	39,401,000	5,897,000	-85%
จำนวนผู้ประกอบการ ธุรกิจจิ้งเกิ้ล (หน่วย: ใบอนุญาต)	95	85	-11%

สำหรับประเทศที่ยังไม่ถึงขั้นมีคาสีในกฎหมาย แต่เป็นตลาดใหญ่ของการพนันชนิดอื่น เช่น ม้าแข่งและการพนันกีฬาในฮ่องกง มีผลให้ผู้เล่นไม่น้อยหันเข้าหาการพนันออนไลน์ข้ามชาติ ทั้งที่ถือว่าผิดกฎหมายในประเทศ ประเมินกันว่าการพนันผิดกฎหมายในฮ่องกงเพิ่มขึ้นถึง 10-20% ในช่วงที่มีการแพร่ระบาดใหญ่ วงเงินประมาณ 2-3 พันล้านดอลลาร์ฮ่องกง²⁸



“คาสิโนจะยังกลับมาครองความยิ่งใหญ่ดังเดิม
ในบางตลาด เช่น อเมริกา
ซึ่งมีตลาดภายในขนาดใหญ่รองรับ
แต่บางตลาดก็ยากที่จะกลับมาได้
ในระยะเวลานี้
เช่น มาเก๊าซึ่งพึ่งพาตลาดจีนเป็นหลัก”

ปัจจัยจากจีน

ในปี 2019 มีนักท่องเที่ยวจากจีนเดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ 155 ล้านคนทั้งปี ทั้งเที่ยวในโซนเอเชีย ไปจนถึงโซนยุโรป ตลอดจนอเมริกา นับหลายสิบล้านคนในแต่ละปี สร้างรายได้สะพัดให้แก่ภาคการท่องเที่ยวทั่วโลก พบว่านักท่องเที่ยวจีนใช้จ่ายเงินมากถึง 16% ของรายได้จากการท่องเที่ยวทั่วโลกทั้งหมด หรือคิดเป็นเงินจำนวน 1.7 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ²⁹ ทั้งนี้มีนักท่องเที่ยวจีนจำนวนมากที่เดินทางออกนอกประเทศเพื่อไปแสวงโชคด้วยการเล่นพนันตามคาสิโนในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ

ในเดือนสิงหาคม 2019 กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวของจีนได้มีการออกมาตรการคุมเข้มธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อเล่นคาสิโนข้ามพรมแดน โดยประกาศขึ้นบัญชีดำ (Blacklist) ประเทศจุดหมายปลายทางด้านการพนัน แม้คำประกาศนี้ไม่ได้ระบุว่าเป็นประเทศใดอย่างแน่ชัด แต่มีการวิเคราะห์กันว่าจะส่งผลกระทบต่อคาสิโนในประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และเวียดนาม เป็นต้น³⁰





รูปที่ 3 ภาพข่าวการจับกุมเอลวิน โจว ผู้บริหารกลุ่มซันซิตี³¹

“จีนมีมาตรการคุมเข้มธุรกิจท่องเที่ยว
เพื่อเล่นคาสิโนข้ามพรมแดน
โดยประกาศขึ้นบัญชีดำ (Blacklist)
ประเทศจุดหมายปลายทางด้านการพนัน
แม้คำประกาศนี้ไม่ได้ระบุว่าเป็นประเทศใด
อย่างแน่ชัด แต่มีการวิเคราะห์กันว่า
จะส่งผลด้านลบต่อคาสิโน
ในประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
อย่างฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และเวียดนาม เป็นต้น”



อย่างไรก็ดี ไซ่เพียงคาสิโนแบบเดิมเท่านั้นที่อยู่ในสายตาของรัฐบาลจีน คาสิโนออนไลน์ก็ตกเป็นเป้าด้วย ภายใต้ปฏิบัติการตัดห่วงโซ่การพนันออนไลน์ (Operation Chain Break) มีรายงานว่าในปี 2019 ทางกรีนจินจับกุมบุคคลที่มีเกี่ยวข้องกับขบวนการนี้มากกว่า 25,000 คน และเพิ่มขึ้นถึง 110,000 คนในปี 2020³² ในจำนวนนี้ 600 คนถูกจับและส่งตัวมาให้จากฟิลิปปินส์ มาเลเซีย พม่า และเวียดนาม ภายใต้การประสานความร่วมมือกัน³³

กรณีสำคัญที่สะท้อนว่าทางกรีนจินเอาจริงเอาจังต่อเรื่องนี้คือ ข่าวการจับกุมเอลวิน โจว (Alvin Chau) ในข้อหาเกี่ยวข้องกับ การพนันข้ามพรมแดนและการฟอกเงินที่ผิดกฎหมายเมื่อปลายปี 2021³⁴ เพราะเขาคือผู้ก่อตั้งและ CEO ของกลุ่ม Sun City³⁵ ผู้ประกอบการจิ้งเก้ตรายใหญ่ของมาเก๊า บริษัทจดทะเบียนในตลาดหุ้นฮ่องกงราวปี 2007 เริ่มต้นธุรกิจโดยเช่าช่วงพื้นที่ในคาสิโนที่ได้สัมปทานจากรัฐบาลมาเก๊าทำ จากนั้นจึงขยายกิจการไปเปิดห้อง VIP ในคาสิโนที่เกาหลิดี้ออสเตอร์เลีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม กัมพูชา ก่อนจะเข้าร่วมหุ้นลงทุนทำคาสิโนในกัมพูชา และมีโครงการจะสร้างคาสิโนของตัวเองในเวียดนาม ที่ผ่านมาเขาเคยตกเป็นข่าวเชิงลบอยู่เป็นประจำ เช่น ออสเตอร์เลียห้ามไม่ให้เข้าประเทศเนื่องจากพัวพันการฟอกเงิน, หย่าร้างกับภรรยาที่เป็นดาราสาวชาวฮ่องกงโดยจ่ายค่าทำขวัญให้เธอเป็นเงินถึง 38 ล้านเหรียญฯ

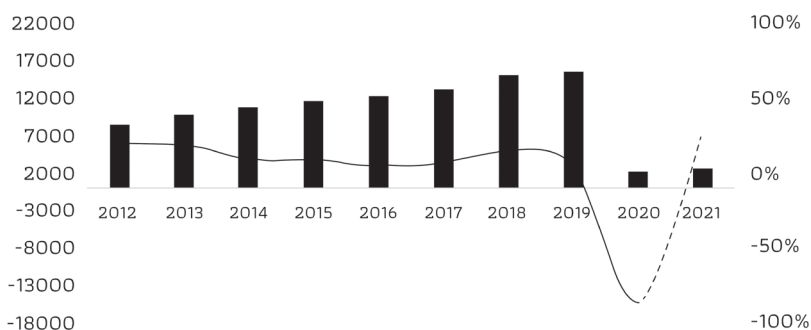
เหตุผลเบื้องลึกของนโยบายนี้ เพราะจีนแผ่นดินใหญ่ต้องสูญเสียเงินไหลออกนอกประเทศอันเนื่องมาจากการพนันให้แก่ทั้งเว็บไซต์และคาสิโนต่างชาติมากมายประมาณ 1 ล้านล้านหยวนในแต่ละปี³⁶ ประกอบกับตั้งแต่มีการระบาดของโควิด-19 ที่เริ่มต้นเมื่อปลายปี 2019 รัฐบาลจีนได้ใช้มาตรการจำกัดการเดินทาง

อย่างเข้มข้น ซึ่งรวมถึงการจำกัดการท่องเที่ยวต่างประเทศของชาวจีน โดยตั้งแต่ช่วงปลายเดือนมกราคม 2020 รัฐบาลจีนห้ามกรุปทัวร์ทั่วประเทศจีนเดินทางออกนอกประเทศ ต่อมาเมื่อสถานการณ์โควิด-19 เริ่มคลี่คลาย แม้จีนจะไม่ถึงกับปิดประเทศ แต่ก็ถือเป็นการเปิดในลักษณะที่จำกัดวงของกลุ่มคนเดินทางให้แคบลงไปมาก เป็นกลุ่มที่จำเป็นต้องเดินทางเข้าออกประเทศจริง ๆ เช่น คนจีนที่ติดค้างอยู่ต่างประเทศและประสงค์ที่จะกลับบ้าน นักธุรกิจที่จำเป็นต้องเดินทาง นักการทูตทั้งจีนและต่างประเทศ ชาวต่างชาติที่ถือวีซ่าทำงานหรือวีซ่าพำนักในจีนถาวรที่ต้องการเดินทางเข้าจีน และกรณีอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นซึ่งต้องได้รับการอนุมัติ³⁷

แม้ว่ารัฐบาลจีนไม่มีมาตรการห้ามนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางออกนอกประเทศ แต่ก็มีมาตรการที่เข้มงวดและเป็นอุปสรรคต่อการเดินทางออกจากประเทศจีนอย่างยิ่ง ทั้งมีการเตือนการเดินทางไปยังบางประเทศที่มีประเด็นอ่อนไหวและอาจเกิดอันตรายแก่ผู้เดินทาง มีข้อจำกัดเรื่องจำนวนเที่ยวบินที่ให้บริการ มีมาตรการที่ให้ผู้เดินทางกลับจากต่างประเทศต้องผ่านกระบวนการกักตัวโดยเคร่งครัด ซึ่งอาจสูงที่สุดถึง 21 วัน และกำหนดให้มีสนามบินเพียงไม่กี่เมืองเท่านั้นที่สายการบินจากต่างประเทศสามารถลงจอดได้ อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการกักตัว ผู้เดินทางต้องรับผิดชอบตัวเอง สร้างภาระต้นทุนสูงทั้งด้านเวลาและค่าใช้จ่าย รวมทั้งทางการเงินยังมีนโยบายรณรงค์ให้คนจีนท่องเที่ยวภายในประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงทำให้นักท่องเที่ยวจากจีนเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศมีปริมาณลดลงเป็นอย่างมาก ระหว่างเดือนมกราคม-มิถุนายน 2021 จีนมีผู้โดยสารเดินทางเข้า-ออกประเทศเพียง 67 ล้านคนเท่านั้น ต่อมาในเดือนตุลาคม 2021 รัฐบาลจีนก็ได้ออกประกาศตอกย้ำความเข้มงวดของมาตรการจำกัดการเดินทาง

เข้า-ออกทั้งสำหรับคนจีนและนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยห้ามมิให้บริษัททัวร์พาคนจีนเดินทางออกไปเที่ยวนอกประเทศ และห้ามนำคณะทัวร์จากต่างประเทศเข้าจีนเป็นอันขาด³⁸ และจนถึงขณะนี้ (กุมภาพันธ์ 2022) ก็ยังไม่มีทีท่าว่ารัฐบาลจีนจะยอมผ่อนคลายข้อห้ามที่มีให้พลเมืองของตนออกนอกประเทศเมื่อใด

หน่วย : หมื่นคน



รูปที่ 4 ปริมาณนักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางออกนอกประเทศในรอบ 10 ปี³⁹

แผนภาพข้างต้นมาจากรายงานสถานการณ์นักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางออกนอกประเทศ (Outbound) ตลอด 10 ปีที่ผ่านมา เห็นได้แจ่มชัดว่าปริมาณลดลงเป็นอย่างมากในปี 2020 และ 2021 ซึ่งเกิดโควิด-19 สอดคล้องกับจำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่เข้ามายังประเทศไทย เปรียบเทียบช่วงหนึ่งปีก่อนหน้าจะมีโควิดกับช่วงสองปีที่ต้องเผชิญกับโควิด ก็ตกต่ำลงไปเป็นอย่างยิ่ง เรียกว่าติดลบไปร่วม 100%

“กล่าวอย่างตรงไปตรงมา
ประเทศที่มีธุรกิจคาสิโนดั้งเดิมผูกติดไว้กับ
ภาคการท่องเที่ยวของชาวจีนเป็นหลักอย่างมาเก๊า
และประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น
ยากที่จะกลับมาฟื้นตัวได้ในเร็ววัน
และไม่มีทางเติบโตในระดับเดียวกับ
เมื่อครั้งก่อนโควิดได้”

ตารางที่ 2 จำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางเข้าประเทศไทย
ระหว่างปี 2562-2564⁴⁰

ปี พ.ศ.	2562	2563	2564
จำนวน (คน)	10,997,169	1,249,910	13,043
ผลต่าง (%)	n/a	-88.63	-98.96

กล่าวอย่างตรงไปตรงมา ประเทศที่มีธุรกิจคาสีโนดั้งเดิมผูกติดไว้กับภาคการท่องเที่ยวของชาวจีนเป็นหลักอย่างมาเก๊าและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ยากที่จะกลับมาฟื้นตัวได้ในเร็ววัน และไม่มีทางเติบโตในระดับเดียวกับเมื่อครั้งก่อนโควิดได้ทั้งนี้มีการคาดการณ์กันว่า กว่าที่จำนวนคนจีนที่เดินทางท่องเที่ยวนอกประเทศจะไต่ขึ้นสู่ระดับเดิมอย่างรวดเร็วที่สุดคือหลังพ้นปี 2024 ไปแล้ว⁴¹

สถานการณ์การพนันรอบบ้าน ในช่วงโควิด-19

1. สถานการณ์โควิด-19 ในกลุ่มประเทศอาเซียน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนเผชิญกับการระบาดของโควิด-19 เมื่อช่วงต้นปี 2020 โดยประเทศไทยได้ยืนยันผู้ติดเชื้ออย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2020 ซึ่งถือเป็นผู้ป่วยรายแรกที่พบนอกประเทศจีน ต่อมาจึงเริ่มมีการยืนยันการพบผู้ติดเชื้อโควิด-19 ในกลุ่มอาเซียนตามมา ได้แก่ เวียดนาม สิงคโปร์

มาเลเซีย กัมพูชา และฟิลิปปินส์ ในเดือนมกราคม 2020 ต่อมาในเดือนมีนาคม 2020 มีการรายงานการพบผู้ติดเชื้อในอินโดนีเซีย ติมอร์-เลสเต บรูไน เมียนมา และลาว

ห่วงแรกของการระบาด หลายประเทศได้รับคำชื่นชมจากนานาชาติในเรื่องการรับมือโรคได้ดี แต่เมื่อต้องเผชิญกับการระบาดในระลอกต่อ ๆ มา และพบเชื้อสายพันธุ์ใหม่ ๆ สถานการณ์ในภูมิภาคนี้ก็ยิ่งแย่ลง โดยเฉพาะการระบาดระลอกล่าสุดของเชื้อสายพันธุ์โอมิครอนเมื่อช่วงต้นปี 2022 เป็นต้นมา

มาตรการที่ถูกนำมาใช้อย่างได้ผลในช่วงแรกของแทบทุกประเทศ คล้ายกันคือ การปิดประเทศ กักกันโรค ควบคุมการเคลื่อนย้ายของประชากร ปิดสถานที่ชุมนุมชนต่าง ๆ แน่นหนา คาสีโน หรือสถานพนันอื่น เช่น ร้านรับพนัน สนามม้า ย่อมจัดเป็นสถานที่เสี่ยงสูงในสายตาของภาครัฐทุกประเทศ โดยระลอกแรกที่ถูกคำสั่งปิดมักอยู่ในช่วงไตรมาสที่ 2 ของปี 2020 (เมษายน ถึง มิถุนายน) ซึ่งก็อาจยากกว่าหากประเทศนั้นเข้มงวดมาก หลังจากนั้นหากคาสีโนใดกลายเป็นคลัสเตอร์ขึ้นมาก็ต้องปิดชั่วคราว ไม่ค่อยมีนโยบายสั่งปิดแบบปูพรมเป็นเวลานาน ๆ อีก



ตารางที่ 3 สถานการณ์โควิด-19 ในกลุ่มประเทศอาเซียน⁴²
(ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2022)

ประเทศ	ติดเชื้อสะสม (คน)	เสียชีวิตสะสม (คน)	สัดส่วนผู้ติดเชื้อต่อประชากร 1 ล้านคน	สัดส่วนผู้เสียชีวิตต่อประชากร 1 ล้านคน	สัดส่วนผู้ได้รับวัคซีนโควิด-19 ครบโดส (2 เข็ม)
อินโดนีเซีย	5,564,448	148,335	19,993	533	52.6%
ฟิลิปปินส์	3,661,997	56,451	32,697	504	57.6%
เวียดนาม	3,443,485	40,252	34,856	407	78.9%
มาเลเซีย	3,442,736	32,749	104,157	991	79.6%
ไทย	2,891,927	22,936	41,260	327	71.1%
สิงคโปร์	724,424	1,019	122,232	172	86.1%
เมียนมาร์	587,891	19,368	10,686	352	38.4%
ลาว	142,743	621	19,159	83	59%
กัมพูชา	130,276	3,032	7,617	177	82.8%
ติมอร์-เลสเต	22,693	128	16,685	94	43.3%

ข้อมูลจนถึงสิ้นสุดเดือนกุมภาพันธ์ 2022 ประเทศในภูมิภาคอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ มีผู้ติดเชื้อโควิด-19 รวม 20.61 ล้านคน เสียชีวิตรวม 324,891 คน เกือบทุกประเทศมีสัดส่วนการฉีดวัคซีนมากกว่า 50% (ยกเว้นเมียนมาร์กับติมอร์-เลสเต) อนึ่ง ช่วงที่เขียนบทความนี้ (กุมภาพันธ์ 2022) พบว่าเกือบทุกประเทศในอาเซียนยังคงมีข้อจำกัดในการเดินทางเข้าประเทศของนักท่องเที่ยวอยู่ แต่ก็ได้มีการผ่อนคลายเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับในช่วงปี 2020-2021 เพราะมีอัตราผู้เสียชีวิตที่ลดต่ำลงจากสัดส่วนการฉีดวัคซีนที่สูงขึ้นนั่นเอง

2. สิงคโปร์

สิงคโปร์มีคาสิโนถูกกฎหมายในประเทศครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2010 คือ Resorts World Sentosa กับ Marina Bay Sands รวม 2 แห่ง รัฐบาลมีนโยบายควบคุมจำนวนให้มีเพียงเท่านี้ไปจนถึงปี 2030 โดยอนุญาตให้คนสัญชาติตนเองเข้าเล่นการพนันในคาสิโนได้แบบมีเงื่อนไขคือ ต้องเสียค่าเข้า (Entry Levy) ในอัตรารายวัน 150 เหรียญ สิงคโปร์ หรือรายปี 3,000 เหรียญสิงคโปร์ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 1,000 เหรียญสิงคโปร์ เป็นไปตามกฎหมายควบคุมคาสิโน (the Casino Control Act)

แม้สิงคโปร์เพิ่งอนุญาตให้มีคาสิโนมาได้ประมาณ 10 กว่าปี แต่สามารถเพิ่มตัวเลขให้กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศอย่างมาก สองบริษัทยักษ์ใหญ่ด้านการพนันที่ได้รับสัมปทาน ได้แก่ Las Vegas Sands จากอเมริกา เจ้าของคาสิโนมากมาย ทั้งที่ลาสเวกัส มาเก๊า และอีกหลายแห่งทั่วโลก และ Genting International จากมาเลเซีย เจ้าของคาสิโนแห่งแรกและแห่งเดียวในมาเลเซีย กลุ่มเป้าหมายหลักที่คาดหวังย่อมไม่พ้นนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เริ่มมี



กำลังซื้อสูง ผลกระทบทางตรงจากมาตรการหยุดเชื้อโควิดของรัฐบาล ทำให้คาสิโนทั้งสองแห่งต้องปิดบริการพร้อมกันตั้งแต่เดือนเมษายน-มิถุนายน 2020 ซึ่งก็อาจถูกสั่งปิดได้อีกเสมอ หากตรวจสอบพบว่า กลายเป็นคลัสเตอร์ขึ้นมาคราใด และด้วยนโยบายจำกัดการเดินทาง ระหว่างประเทศส่งผลให้ทิศทางในอนาคตอันใกล้ต้องเบนเป้าหมาย จาก Mass Market ไปหากลุ่ม Premium กลุ่ม VIP แทน และต้องพยายามปรับระดับประกอบธุรกิจด้วยการปรับลดต้นทุนในยามที่รายได้ หดหาย เช่น ลดเงินเดือนผู้บริหารอาวุโสและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารลง

ในช่วงก่อนการระบาดใหญ่ Marina Bay Sands ที่บริหาร โดยเครือ Sands เป็นรีสอร์ตคาสิโนที่ทำกำไรมากที่สุดในโลก ในปี 2019 เฉพาะในส่วนของคาสิโนทำรายได้รวมกว่า 2,167 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนห้องพักในโรงแรมของรีสอร์ตสร้างรายได้เพียง 404 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁴³ ขณะที่รายงานรายได้จากคาสิโนมารินาเบย์แซนด์ ปี 2020 เท่ากับ 872 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตกลงมารวม 60%⁴⁴

ขณะที่บริษัท Genting สิงคโปร์ซึ่งได้สิทธิทำคาสิโนอีกแห่ง รวมอยู่ในโครงการที่มีชื่อว่า Resorts World Sentosa นอกจาก โรงแรม-คาสิโนแล้วยังประกอบด้วยสวนสนุกยูนิเวอร์แซลสตูดิโอ, อควาเรียม ฯลฯ ได้จัดทำรายงานประจำปี 2020 ระบุรายรับและ กำไรสุทธิ มีจำนวน 787 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 51 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตกลงมาเมื่อเทียบกับปี 2019 ที่มีจำนวน 1.84 พันล้านเหรียญสหรัฐ และ 511 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ⁴⁵

ตารางที่ 4 แสดงรายได้รวมของคาสีโนทั้ง 2 แห่งในสิงคโปร์
ในรอบ 5 ปี⁴⁶ (หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

รายได้รวม ของคาสีโน	ปี 2016	ปี 2017	ปี 2018	ปี 2019	ปี 2020
มารีนาเบย์ แซนด์	2,164	2,333	2,178	2,167	872
ริสอร์ทเวิลด์ เซ็นโตซ่า	1,636	1,754	1,864	1,820	777





ในช่วงโควิด-19 หนึ่งในมาตรการที่ถูกนำมาใช้คือ คำสั่งปิด Singapore Pools ทุกแห่ง ซึ่งเป็นร้านรับพนันของรัฐบาล แต่เข้าเล่นผ่านระบบออนไลน์ได้อย่างลวดเตอี่ทุกชนิด 4D, Toto, Singapore Sweep อย่างไรก็ตาม Singapore Turf Club สนามแข่งม้าแห่งเดียวของประเทศก็ยังคงจัดแข่งกันอยู่ ซึ่งภายหลังห้ามมิให้คนเข้าชม และลดความถี่ในการแข่งขันลง

ทั้งนี้ จากการประเมินของ Bernstein Research คาดการณ์ว่า อุตสาหกรรมคาสีโนในสิงคโปร์จะฟื้นตัวอยู่ในระดับ 94% ของปี 2019 ได้นั้น คงต้องรอกันจนถึงปี 2025 เลยทีเดียว⁴⁷

3. มาเลเซีย

ทั้งที่มาเลเซียมีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งการเล่นการพนันถือเป็นเรื่องห้ามสำคัญประการหนึ่งตามหลักศาสนา ทว่าก็เริ่มอนุญาตเปิดให้มีคาสีโนถูกกฎหมายขึ้นในประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. 1971 ในชื่อ Genting Highlands นับเป็นคาสีโนแห่งแรก และแห่งเดียวของมาเลเซีย ปัจจุบันได้มีการรีแบรนด์เป็น Resort World Genting ตั้งอยู่บนยอดภูเขาสูงในรัฐปาหัง ห่างจากกรุงกัวลาลัมเปอร์ไม่เกิน 1 ชั่วโมงทางรถยนต์ โดยห้ามคนมาเลย์ที่เป็นมุสลิมเข้าคาสีโนอย่างเด็ดขาด แต่ยินยอมให้ชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนและเชื้อชาติอื่นๆ ที่มีอายุ 21 ปีขึ้นไปสามารถเข้าเล่นได้ โดยจะต้องแต่งกายสุภาพเท่านั้น⁴⁸

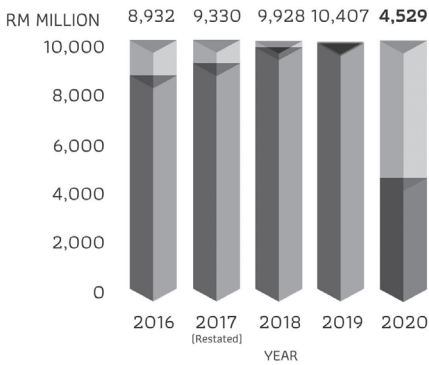
แม้ในช่วงแรกเริ่มของการระบาดของโควิด-19 มาเลเซียจัดเป็นประเทศที่ดำเนินมาตรการป้องกันโรคที่เข้มข้นที่สุดในนาม Movement Control Order (MCO) ระหว่างวันที่ 18-31 มีนาคม 2020 นั่นคือ ทั้งห้ามคนมาเลเซียเดินทางไปต่างประเทศ ไม่ให้คนต่างชาติ

เดินทางเข้ามาในมาเลเซีย (Inbound) และพยายามทำให้คนในประเทศหยุดอยู่กับที่ โดยคงเหลือไว้แต่บริการที่จำเป็นบางส่วนเท่านั้น แนนอนคาสีโนเพียงแห่งเดียวของประเทศก็ไม่เข้าข่ายได้รับการยกเว้น Resorts World Genting ในส่วนของโรงแรม คาสีโน ภัตตาคาร สวนสนุกในร่ม ศูนย์การค้า ฯลฯ จึงต้องปิดชั่วคราวตามไปด้วย นักท่องเที่ยวที่สำรองที่พักไว้แล้วสามารถเลือกขอเงินคืนหรือเปลี่ยนวันเดินทางได้ ประเมินเบื้องต้นว่าเฉพาะระยะ 2 สัปดาห์ของการบังคับใช้มาตรการช่วงแรกส่งผลให้บริษัทต้องขาดรายได้ไปกว่า 250 ล้านบาท⁴⁹

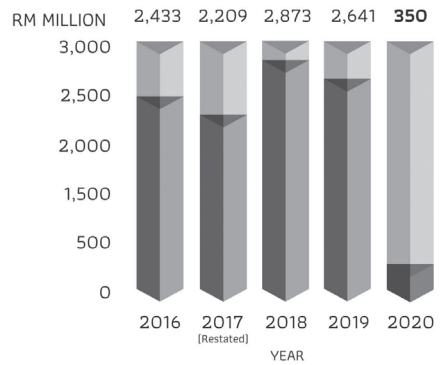
การหยุดให้บริการครั้งนี้จึงถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของคาสีโนในแห่งนี้นับแต่เปิดให้บริการมากกว่า 50 ปี ก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้เปิดได้ในหัวครึ่งหลังของปี 2020 และถูกปิดอีกครั้งเป็นเวลา 2 สัปดาห์ ช่วงปลายมกราคมถึงกลางกุมภาพันธ์ 2021 ส่งผลให้โครงการเปิด SkyWorlds สวนสนุกกลางแจ้งแห่งใหม่ที่จับมือกับ 20th Century Fox มีอันต้องเลื่อนออกไปจากเดิมอย่างไม่มีกำหนด

ปี ค.ศ. 2020 รายได้รวมของบริษัทซึ่งนับรวมธุรกิจนในเครือที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ เช่น ที่อเมริกา อังกฤษ รวมถึงที่อื่น ๆ คือ 4.5 พันล้านบาท ลดลงจาก 10.4 พันล้านบาทในปี 2019 กำไรส่วนที่เป็นเงินสดจริง ๆ (หรือกำไรก่อนหักดอกเบี้ย ภาษี ค่าเสื่อมราคา และค่าตัดจำหน่ายของบริษัท ที่เรียกกันว่า EBITDA) ก็หดหายไปหลายเท่าตัว เหลือเพียง 350 ล้านบาท จากที่เคยได้สูงถึง 2,641 ล้านบาทในช่วงหนึ่งปีก่อนหน้านั้น⁵⁰

REVENUE



ADJUSTED EBITDA *



* Earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation.

รูปที่ 5 รายรับทั้งหมด และกำไรก่อนหักดอกเบี้ย ภาษี
ค่าเสื่อมราคา และค่าตัดจำหน่ายของบริษัท Genting Malaysia⁵¹

4. กัมพูชา

แม้กัมพูชาเพิ่งเริ่มให้มีคาสีโนถูกกฎหมายขึ้นในประเทศครั้งแรกเมื่อปี 1995 แต่ก็นับว่าเป็นชาติหนึ่งที่ซึ่งธุรกิจประเภนี้มีการขยายตัวสูงมาโดยตลอด แต่ด้วยหลายปัจจัยที่เข้ามากระทบทำให้จำนวนคาสีโนลดลงเป็นลำดับ ณ ปัจจุบันมีเหลืออยู่ทั้งสิ้น 101 แห่ง⁵² โดยหลักกฎหมายห้ามมิให้คนสัญชาติตนเองเข้าเล่นการพนันในคาสีโน แต่ในทางความเป็นจริง คาสีโนหลายแห่งไม่ได้ยึดถือปฏิบัติตามอย่างจริงจัง โดยเฉพาะคาสีโนที่ตั้งอยู่ตามแนวชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน

ในเรื่องการพนัน กัมพูชาจึงไม่เป็นสองรองใครในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่นักลงทุนจีนรุกเข้ามาทำธุรกิจต่างๆ ที่สัมพันธ์กับการพนันในสีหนุวิลล์ (Sihanoukville) เขตเศรษฐกิจพิเศษอันเป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกแห่งเดียวของกัมพูชา ในฐานะพื้นที่สำคัญที่คาบเกี่ยวกับโครงการ One Belt One Road ของรัฐบาลจีนซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2008 สอดคล้องกับที่กระทรวงการคลังและเศรษฐกิจของกัมพูชาให้ข้อมูลในช่วงต้นปี 2020 ระบุว่า รัฐได้ออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการคาสีโนไปแล้วทั้งสิ้น 163 แห่ง เกินครึ่งอยู่ในสีหนุวิลล์ คือมากถึง 91 แห่ง เจ้าของคาสีโนล้วนแต่เป็นนักลงทุนชาวจีน ไม่ว่าจะเป็นชาวจีนแผ่นดินใหญ่ (Mainland Chinese) หรือชาวจีนโพ้นทะเล (Overseas Chinese)⁵³

อย่างไรก็ตาม ชะตากรรมของสีหนุวิลล์มีอันต้องพลิกผันจนกลายเป็นเมืองที่ยังคงสร้างไม่เสร็จ (Unfinished City) เมื่อทางกัมพูชาถูกกดดันโดยรัฐบาลจีน โดยกระทรวงต่างประเทศของจีนออกแถลงการณ์ในเดือนสิงหาคม 2019 ยื่นคำขาดต่อทั้งกัมพูชาและฟิลิปปินส์ เพื่อให้จัดการกับธุรกิจคาสีโนออนไลน์



“ชะตากรรมของสีหนุวิลล์
มีอันต้องพลิกผันจนกลายเป็น
เมืองที่ยังคงสร้างไม่เสร็จ [Unfinished City]
เมื่อทางกับพวษาถูกกดดันโดยรัฐบาลจีน
โดยกระทรวงต่างประเทศของจีน
ออกแถลงการณ์ในเดือนสิงหาคม 2019
ยื่นคำขาดต่อทั้งกับพวษาและฟิลิปปินส์
เพื่อให้จัดการกับธุรกิจคาสีโนออนไลน์ขึ้นเด็ดขาด”

ขึ้นเด็ดขาด เพราะสร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อเงินในแทบทุกมิติ ซึ่งนายกรัฐมนตรีสุณเซนได้สนองตอบอย่างรวดเร็วทันที่ว่ามีผลภายในวันสิ้นปี 2019 โดยยกเหตุผลสนับสนุนว่า การพนันออนไลน์ถือเป็นบ่อเกิดของอาชญากรรมข้ามชาติต่าง ๆ เช่นการรีดไถเงิน ต้องถูกแบน ผลที่ตามมาคือ คาสีโนในสិងหุวิลล์ปิดตัวไปกว่าครึ่ง คนท้องถิ่นตกงานพร้อมกันทีเดียวหลายพันคน คนจีนพากันออกจากกัมพูชาไปกว่าสองแสนคน

ชื่อของสិងหุวิลล์ได้ถูกพูดถึงอีกครั้งในสื่อทั่วโลก เมื่อรัฐบาลกัมพูชาขอมให้เรือเวสเตอร์ดัมจอดเทียบท่าและอพยพคนขึ้นฝั่งที่สិងหุวิลล์หลังถูกปฏิเสธจากหลายชาติ รวมทั้งไทย เพราะกังวลว่าคนบนเรือจะเป็นพาหะในการแพร่เชื้อ ซึ่งขณะนั้น ช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2020 สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ยังไม่น่าเป็นห่วงเท่าใดนัก การตัดสินใจเช่นนี้ชวนมองได้ว่ากัมพูชาต้องการเรียกความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวให้แก่สិងหุวิลล์⁵⁴

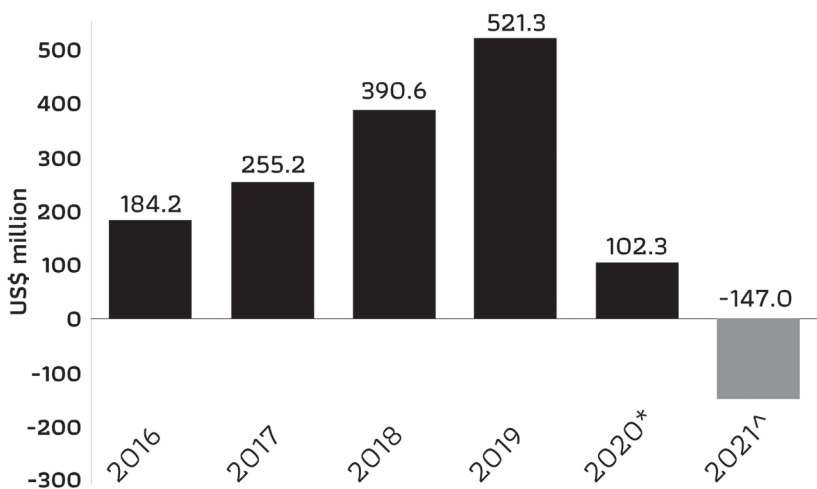
ในช่วงต้นของการระบาดของโควิด-19 นายกรัฐมนตรีสุณเซนต้องออกคำสั่งปิดบ่อนคาสีโนทุกแห่งเป็นการชั่วคราว มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2020 เป็นต้นไปจนกว่าสถานการณ์จะสงบลง จึงจะอนุญาตให้กลับมาเปิดบริการได้ตามปกติ สาเหตุหนึ่งเนื่องจากผู้ติดเชื้อจำนวนไม่น้อยทำงานคาสีโนอยู่ที่บ่อนปอยเปต สอดคล้องกับข้อมูลการสอบสวนโรคของไทยที่พบผู้ป่วยบางรายได้รับเชื้อมาจากการไปเล่นการพนันที่คาสีโนสตาร์ซิตีกับสตาร์เวกส์ซึ่งตั้งอยู่ที่ปอยเปต ช่วงต้นเดือนมีนาคม 2020 คาสีโนจึงจัดเป็นสถานที่ความเสี่ยงสูงในสายตาของภาครัฐขณะนั้น⁵⁵





ในที่นี้ขออธิบายเจาะลึกลงไปที่ NagaWorld คาสิโนมหา
ใจกลางกรุงเทพมหานครของกลุ่มทุนจากฮ่องกง ซึ่งมักได้รับเอกสิทธิ์พิเศษ
จากรัฐบาล หนึ่งในคาสิโน Top 15 ของโลกด้านผลประโยชน์
เมื่อปี 2018 ในหัวแรกของโควิดยังถือว่าได้รับผลกระทบน้อย
เมื่อนำไปเทียบกับคาสิโนในประเทศอื่น ด้วยสถานการณ์
แพร่ระบาดรุนแรงและมาตรการเข้มงวดในประเทศอื่นได้ทำให้นัก
พนันระดับ VIP เลิกมาเล่นที่นี่เพิ่มขึ้น กอปรกับมีนโยบาย
ปรับลดเงินเดือนพนักงานอยู่แล้ว ผลประกอบการไตรมาสแรก
ของปี 2020 จึงยังคงอยู่ในแดนบวก แต่หลังจากนั้นสถานการณ์
เปลี่ยนไปมาก เนื่องจากถูกสั่งปิดไปถึงสองช่วง ช่วงแรกระหว่าง
เดือนเมษายน-สิงหาคม 2020 ก่อนจะถูกปิดอีกครั้ง ภายหลัง
ตรวจพบว่าพนักงานจำนวนหนึ่งติดเชื้อ ตั้งแต่ช่วงเดือนมีนาคม-
กันยายน 2021⁵⁶

ถึงกระนั้น ด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่สามารถรับได้แต่
ลูกค้าต่างชาติเท่านั้น ส่งผลให้รายได้ของบริษัท NagaCorp หดหาย
จากช่วงก่อนโควิด ในปี 2019 เคยมีรายรับถึง 1,755.5 ล้านดอลลาร์
สหรัฐฯ ปี 2020 รายได้รวม 878.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ปี 2021
ลดลงเหลือเพียง 225.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ถือเป็นครั้งแรกที่ต้อง
ขาดทุนจากยอดกำไรสุทธิ (Net Profit) ซึ่งติดลบกว่า 147 ล้านดอลลาร์
สหรัฐฯ⁵⁷



รูปที่ 6 กำไรสุทธิของบริษัท NagaCorp ระหว่างปี 2016-2021⁵⁸



ข้างต้นทำให้ทางบริษัทต้องเลิกจ้างพนักงานจำนวนมาก คิดแล้ว 30% ของพนักงานทั้งหมดต้องถูกออกจากงาน นำไปสู่ การนัดประท้วงที่มีผู้เข้าร่วมกว่า 1,500-2,000 คน ซึ่งสหภาพแรงงาน เป็นแกนนำ ประกอบกับมีข่าวคราวถึงความเกี่ยวพันระหว่าง NagaWorld กับกลุ่ม Suncity ของมาเก๊าที่เป็นเครือข่ายหาลูกค้าจีน ระดับ VIP ป้อนให้แก่คาสีโน ซึ่งผู้เป็นเจ้าของเพิ่งถูกจับกุมไป เหตุการณ์นี้ยิ่งทำให้บริษัทตกอยู่สภาวะยากลำบากยิ่งขึ้นอีก⁵⁹

ในภาพรวม รายได้จากภาษีการพนันของกัมพูชาก็ลดน้อย ถอยลงมาก จากปี 2019 ตลอดทั้งปีจัดเก็บได้ 85 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2020 เหลือเพียง 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดแล้วลดลงมากถึง 53%⁶⁰ ทั้งนี้หาใช่มาจากปัจจัยเรื่องโควิดเพียงประเด็นเดียว หากแต่ เกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกกับนโยบายปราบปรามคาสีโนออนไลน์ อย่างจริงจังของนายกรัฐมนตรีฮุนเซนด้วยเช่นกัน

5. เวียดนาม

เวียดนามซึ่งปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ เริ่มให้ม็คาสีโนถูกกฎหมายในประเทศครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1994 แห่งแรกคือ Do Son Resort Hotel ต่อมาราวต้นทศวรรษ 2000 รัฐบาลได้มีนโยบายขยายใบอนุญาตเพิ่มเติม ถึงปัจจุบันมีทั้งหมด 8 แห่ง ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นคาสีโน-โรงแรมขนาดกลาง มีจำนวนโต๊ะ ให้เล่นพนันไม่มาก เฉลี่ยประมาณ 10 โต๊ะ/แห่ง ตั้งกระจายอยู่ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะที่เป็นเมืองท่องเที่ยว เช่น ฮาลอง ดานัง ฮอยอัน โดยมีคาสีโนแห่งใหญ่ได้แก่ Ho Tram Strip Casino เปิดขึ้นในปี 2013 ซึ่งมีจำนวนโต๊ะจดทะเบียนมากที่สุด 180 โต๊ะ และมีสล็อตแมชชีน มากถึง 2,000 เครื่อง⁶¹

“คนจีนถือเป็นนักท่องเที่ยวอันดับ 1
ที่เข้ามาในเวียดนามมากถึงปีละประมาณ 6 ล้านคน
คาสิโนหลายแห่งในเวียดนาม
ต้องเผชิญกับการขาดทุนอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน
จากนักท่องเที่ยวที่หายไปช่วงสถานการณ์โควิด
เนื่องจากคาสิโนเกือบทุกแห่ง
ให้บริการได้เฉพาะกับนักพนันชาวต่างชาติ”



ภายใต้กฎหมายเวียดนาม ไม่อนุญาตให้คนสัญชาติตัวเอง เข้าเล่นการพนันในคาสิโน คาสิโนจึงมีขึ้นด้วยหวัง “ดูดเงินชาวต่างชาติ” จวบจนมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในปี 2017 เพื่อจะ “ป้องกันเงินรั่วไหล ออกนอกประเทศ” เพราะกัมพูชาเปิดบ่อนเล็กใหญ่ประชิดชายแดน เวียดนามหลายต่อหลายจุด อีกทั้งคนเวียดนามเองก็นิยมเข้าไปเล่น กันเยอะเสียด้วย โดยอนุญาตให้คนเวียดนามเข้าไปเล่นการพนัน ในคาสิโนที่ตั้งอยู่ภายในประเทศได้ แต่ไม่ใช่กับทุกแห่ง จำกัดเฉพาะ คาสิโนใหญ่ 2 แห่งใหม่คือ Corona Resort and Casino บริเวณ เกาะฟูก๊วก (เพิ่งเปิดเมื่อต้นปี 2019) โดย VinGroup บริษัทยักษ์ใหญ่ ของเวียดนาม กับ Van Don Scheme จังหวัดกวางนินห์ โดย กลุ่ม Suncity จากมาเก๊า (จนถึงขณะนี้ก็ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากบริษัทประสบปัญหาสภาพคล่อง และหาผู้เข้าร่วมลงทุนไม่ได้) ภายใต้มาตรการควบคุมที่ค่อนข้างรัดกุม พยายามคัดกรองผู้ที่มี ฐานะทางเศรษฐกิจดีจึงจะเข้าเล่นได้ โดยต้องมีรายได้ต่อเดือน 10 ล้านดองขึ้นไป (ราว 15,000 บาท) และต้องจ่ายค่าเข้า 1 ล้านดอง (ราว 1,500 บาท) ต่อการเข้าไปเล่นได้ครั้งละ 24 ชั่วโมง หรือจ่ายเหมา แบบรายเดือน 25 ล้านดอง (ราว 36,000 บาท) ถือเป็นโครงการนำร่อง ระยะ 3 ปี จากนั้นจึงค่อยกลับมาประเมินผลกระทบ/ความสำเร็จ

ระหว่างเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม ปี 2020 รัฐบาลเวียดนาม สั่งให้ปิดคาสิโนทุกแห่งทั่วประเทศโดยไม่มีข้อยกเว้น รวมเวลา 1 เดือนเศษ ประกอบกับมีข้อจำกัดห้ามเที่ยวบินจากต่างประเทศ เดินทางเข้าประเทศออกมาเป็นระยะ ต่อมาถึงแม้ทางการเวียดนาม จะผ่อนคลายนโยบายให้เที่ยวบินโดยสารระหว่างประเทศจากทั่วโลก เข้าเวียดนามได้โดยไม่มีการจำกัดเที่ยวบิน เริ่มตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2021 แต่ทว่ายังคงมีจีนเพียงประเทศเดียวที่ยังไม่ตกลงรื้อฟื้น เที่ยวบินพาณิชย์กับเวียดนาม⁶²

มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการพนันของเวียดนามไม่ต่างกับที่ประเทศอื่นจะเจอ เนื่องจากคนจีนถือเป็นนักท่องเที่ยวอันดับ 1 ที่เข้ามาในเวียดนามเหมือนกัน ซึ่งก่อนหน้านี้เคยรองรับนักท่องเที่ยวจีนได้มากถึงปีละประมาณ 6 ล้านคน คาสีโนหลายแห่งในเวียดนามต้องเผชิญกับการขาดทุนอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ตัวอย่างเช่น Royal Ha Long Casino คาสีโนที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดกว๋างนิงห์ทางตอนเหนือของประเทศ ในเครือ Royal International Corporation (RIC) ที่มีทุนจากไต้หวันหนุนหลังก็เผชิญภาวะขาดทุนอย่างรุนแรงจากปริมาณนักท่องเที่ยวที่หายไปช่วงสถานการณ์โควิด เนื่องจากคาสีโนแห่งนี้ให้บริการได้เฉพาะกับนักท่องเที่ยวต่างชาติเท่านั้น รวมทั้งมีการแข่งขันกันที่ดุเดือดขึ้นระหว่างทุนคาสีโนในภูมิภาคเดียวกัน ทั้งในกัมพูชา ฟิลิปปินส์ หรือแม้แต่พม่า ตลอดทั้งปี 2020 คาสีโนแห่งนี้ขาดทุนกว่า 4.3 ล้านเหรียญสหรัฐ⁶³

ปรากฏการณ์นี้นำมาซึ่งความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ขยายระยะเวลาของโครงการนำร่องดังกล่าวข้างต้น จากเดิมทดลองใช้ 3 ปี ระหว่างปี 2017-2019 ออกไปอีก โดยล่าสุดกระทรวงการคลังเวียดนามตัดสินใจขอเสนอขยายเวลาให้ถึงปี 2024⁶⁴

ขณะเดียวกันกลุ่มธุรกิจคาสีโนก็เรียกร้องให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายให้คนท้องถิ่นเล่นพนันคาสีโนให้แก่คาสีโนแห่งอื่นบ้างเพื่อทดแทนรายได้ที่ขาดหายไปจากการที่ไม่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามา ดูได้จากผลประกอบการของ Corona Resort and Casino ที่พอจะสามารถประคองระดับระยองเอาตัวรอดได้ เพราะมีฐานผู้เล่นที่เป็นคนเวียดนามเองคิดเป็นสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งนั่นเอง⁶⁵

6. ฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์มีตลาดการพนันภายในประเทศขนาดใหญ่ มีคาสิโนทั้งสิ้นกว่า 50 แห่ง The Manila Bay Casino คาสิโนแห่งแรกเปิดปี 1977 หรือ 45 ปีมาแล้ว ส่วนคาสิโนที่ทำรายได้สูงสุดตลอดหลายปีหลังคือ Solaire Resort and Casino เริ่มให้บริการปี 2013 เรื่อยมาในจำนวนดังกล่าวมีคาสิโนที่เป็นของรัฐใช้ชื่อเหมือนกันว่า Casino Filipino จำนวน 13 แห่ง นอกเหนือจากนี้มีลักษณะเป็นการให้สัมปทานแก่เอกชน และการร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชน

ฟิลิปปินส์ถือเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมการพนันอีกแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งประกอบด้วยสถานการพนันที่เป็นคาสิโนดั้งเดิม พบกระจุกตัวอยู่แถบกรุงมะนิลา ตลอดจนแบบออนไลน์ ซึ่งมีฐานที่มั่นอยู่บนเกาะลูซอน นับแต่มีแถลงการณ์ของจีนให้ฟิลิปปินส์ยุติคาสิโนออนไลน์ที่ดำเนินการในประเทศนั้น แม้ฟิลิปปินส์จะคงยืนยันให้มีธุรกิจนี้ต่อไป แต่การออกใบอนุญาตก็เป็นไปด้วยความเข้มงวดรัดกุมขึ้นมาก โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่มีเป้าหมายเป็นคนจีน⁶⁶ พิจารณาได้จากมาตรการปิดครั้งใหญ่ (Great Shutdown) ของฟิลิปปินส์ ซึ่งเดิมทีมีผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันออนไลน์ 51 ราย จำนวนดังกล่าวลดลงเหลือเพียง 38 รายเท่านั้น ณ เดือนมีนาคม 2021⁶⁷

คาสิโนแบบมีถิ่นที่ตั้งถือเป็นหนึ่งในธุรกิจที่ต้องปิดไปนานหลายระลอก บางครั้งกินเวลานานหลายเดือน และเมื่อกลับมาเปิดได้อีกครั้งก็มีมาตรการให้คนเข้าไปได้เพียง 50% ของความจุที่รองรับได้ ยกเว้นในบางพื้นที่เสี่ยงสูงที่ถูกกำหนดให้คนเข้าไปได้น้อยกว่านั้น เช่น 30% สำหรับคาสิโนในกรุงมะนิลา ส่งผลให้เกิดความชะงักงันทางธุรกิจ

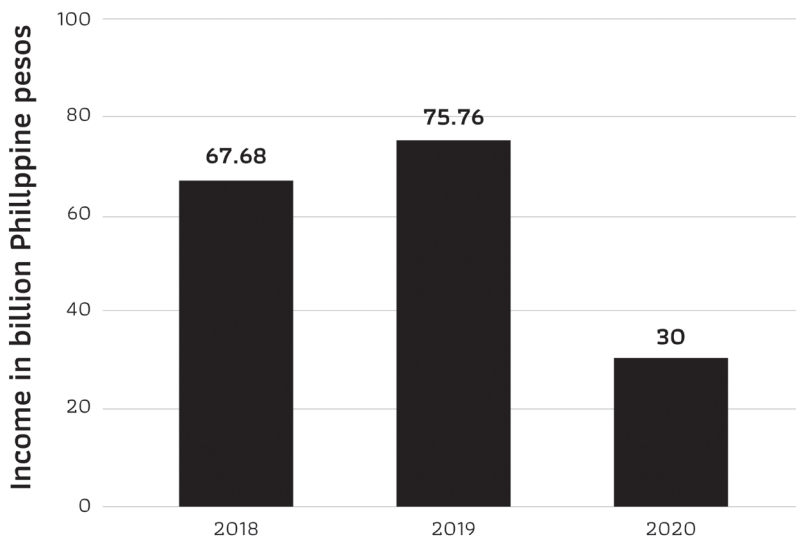
โครงการสร้างคาสิโนขนาดใหญ่ใหม่หลายแห่งต้องชะลอออกไป อาทิ the Emerald Resort and Casino ที่เซบู⁶⁸

กอบกับฟิลิปปินส์เองก็อยู่ในบัญชีเฝ้ามองของทางการ ปักกิ่งที่มีการระบุถึงกรุงมะนิลา เมืองหลวงอันเป็นที่ตั้งรีสอร์ท คาสิโนขนาดใหญ่ 4 แห่ง ได้แก่ Solaire Resorts & Casino, City of Dreams, Resorts World, Okada และยังมีคาสิโนเล็ก ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ล้วนแต่เพิ่งเปิดในรอบสิบปีมานี้เอง เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวจีน ทั้งนี้ปี 2019 มีชาวจีนเดินทางเข้าไปเที่ยวในฟิลิปปินส์คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 20⁶⁹ ซึ่งผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 ย่อมทำให้นักท่องเที่ยวชาวจีนเหล่านี้หายไปเกือบทั้งหมด

แต่กฎหมายฟิลิปปินส์มิได้ห้ามคนสัญชาติตัวเองเข้าเล่นการพนันในคาสิโนแบบออนไซต์เหมือนหลายชาติในภูมิภาคนี้ ถือปฏิบัติ ซึ่งแน่นอนว่าต้องมาพร้อมกับมาตรการควบคุมของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวเลขที่น่าสนใจคือ ปี 2021 มีสัดส่วนของผู้เล่นที่กั้นตัวเองออกจากการพนันหรือถูกรอขอให้ออกให้หยุดเล่นการพนัน (Exclusion) เพิ่มขึ้นถึง 15% แต่ในแง่จำนวนยังน้อยกว่าช่วงก่อนโควิดประมาณร้อยละ 50⁷⁰

การคาดการณ์ของ Statista ประมาณการมูลค่าเม็ดเงินอุตสาหกรรมการพนันในฟิลิปปินส์ก่อนช่วงการเกิดโควิด-19 ในปี 2018 อยู่ที่ 3.18 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ปี 2019 อยู่ที่ 3.25 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อมาในช่วงการเกิดโควิด-19 เม็ดเงินจากการประมาณการลดลงไปชัดเจน โดยปี 2021 ลดลงมาอยู่ที่ประมาณ 2.21 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ปี 2022 กระเตื้องขึ้นไปอยู่ที่ 2.78 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ⁷¹





รูปที่ 7 รายรับที่รัฐจัดเก็บได้จากธุรกิจการพนันในฟิลิปปินส์
ระหว่างปี 2018-2020⁷²

จากภาพข้างต้นก็สะท้อนเช่นนั้น การจัดเก็บรายได้ของ PAGCOR (Philippine Amusement and Gaming Corporation) บริษัทด้านการพนันของฟิลิปปินส์ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจควบคุมธุรกิจการพนัน พบว่าตัวเลขการจัดเก็บรายได้จากการพนันทุกชนิดก็ลดลงไปเป็นอย่างยิ่งในปี 2020 เมื่อย้อนเทียบกับปี 2019 และ 2018

นอกจากนี้ ต้องไม่ลืมด้วยว่านอกจากคาสิโนดั้งเดิมแล้ว อุตสาหกรรมการพนันของฟิลิปปินส์ยังคงมีอีกขาหนึ่งที่อาจเรียก รวม ๆ ได้ว่าอยู่ในฟากฝั่งของคาสิโนออนไลน์ หรือในชื่อเรียกย่อ POGOs มาจาก Philippines Offshore Gaming Operators หมายถึง บริษัทที่เสนอให้บริการเกมพนันแก่ลูกค้าที่อยู่นอกประเทศ ซึ่งห้ามคนฟิลิปปินส์เข้าเล่นเป็นอันขาด หนึ่งในธุรกิจที่มีอัตราการเติบโตรวดเร็วและสร้างรายได้เข้าประเทศแต่ละปีมหาศาล เริ่มออกใบอนุญาตประเภทนี้มาตั้งแต่ปี 2016 มาในปี 2020 สถานการณ์ยังดี ทำรายได้เข้ารัฐถึงกว่า 139 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เพิ่มขึ้น 11.71% จากปี 2019 ที่ทำได้ 124 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เทียบกับปี 2018 ที่เคยได้ 46 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ต้องถือว่าโตไวอย่างยิ่ง⁷³ และในเดือนกันยายนเมื่อปีที่ผ่านมา ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อขึ้นภาษีการพนันประเภทนี้ หวังสร้างรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้นไปอีก

ด้วยเหตุนี้เอง ฟิลิปปินส์จึงอนุญาตให้คาสิโนทั่วประเทศสามารถดำเนินธุรกิจการพนันออนไลน์ควบคู่กันไปได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการซึ่งประสบปัญหาจากโควิดจนทำให้ลูกค้าลดลงและหันตักตัว⁷⁴ ยิ่งไปกว่านั้น ประธานาธิบดีดูเตอร์ตีเคยประกาศว่าจะไม่ออกใบอนุญาตให้สถานคาสิโนใดเพิ่มอีกเมื่อปี 2018 ก็ได้กลับลำโดยจะกลับมาพิจารณาให้ใบอนุญาตใหม่อีกครั้งในปีนี้⁷⁵

“นับแต่มีแถลงการณ์ของจีน
ให้ฟิลิปปินส์ยุติคาสโนออนไลน์
ที่ดำเนินการในประเทศ
แม้ฟิลิปปินส์จะคงยืนยันให้มีธุรกิจนี้ต่อไป
แต่การออกใบอนุญาต
ก็เป็นไปด้วยความเข้มงวดรัดกุมขึ้นมาก
โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่มีเป้าหมายเป็นคนจีน”

7. ลาว

ลาวมีคาสิโนทั้งสิ้น 3 แห่ง แห่งแรกคือ แดนสะหวันน้ำงึม ริสอร์ท (Dansavanh Nam Ngum Resort) อยู่ห่างจากตัวเมือง เวียงจันทน์ประมาณ 60 กิโลเมตร เปิดมาตั้งแต่ปี 1996 ตามด้วย สะหวันริสอร์ท (Savan Resorts) หรือในชื่อเดิมคือ สะหวันเวกัส ตั้งอยู่เมืองสะหวันนะเขต ตรงข้ามกับ จ.มุกดาหาร เปิดเมื่อปี 2009 เปิดโล่ ๆ กับคาสิโนคิงส์โรมัน (Kings Romans Casino) ที่บิเวณ สามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งในฝั่งไทยคือ อ.เชียงแสน จ.เชียงราย ทั้งนี้ กฎหมายอาญาของลาวห้ามคนลาวเข้าเล่นการพนันในคาสิโน

ปฏิเสธไม่ได้ว่าในช่วงแรกเริ่มของการระบาดเมื่อต้นปี 2020 คิงส์โรมันได้รับผลกระทบก่อนพื้นที่อื่น เนื่องจากตั้งอยู่ในเขต เศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมทองคำที่มีคนจีนเดินทางเข้า-ออกจำนวนมาก กลุ่มทุนจีนที่ได้รับสัมปทานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว จึงได้ประกาศปิดพื้นที่ทันที ปิดท่าเรือห้ามคนเข้า-ออก รวมทั้งยกเลิก งานเทศกาลดอกจ๊วบานที่จัดติดต่อกันมาทุกปีเป็นเวลากว่า 20 ปี เพื่อเลี่ยงปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่อาจมาพร้อมกับ ชาวจีนในฐานะประเทศต้นทางของเชื้อไวรัส รวมแล้วมีคำสั่งให้ ปิดคาสิโนทั้งสิ้น 3 ครั้งตามระลอกของการระบาด ครั้งแรกนับจาก 1 กุมภาพันธ์ - 1 กรกฎาคม 2020 ครั้งที่สองระหว่าง 3 - 31 ธันวาคม 2020 และครั้งหลังสุดตั้งแต่ราวเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2021 เป็นต้นไป กว่าจะเปิดให้นักพนันได้ไปเสียอีกครึ่งก็ช่วงปลายปี รองรับคนจีนซึ่งตกค้างและลักลอบเข้าเมืองที่พักอาศัยอยู่ในเขตนี้นี้ รวมหลายหมื่นคน

เขตพิเศษแห่งนี้จึงกลายเป็นแหล่งระบาดที่สำคัญของโควิด-19 ทางตอนเหนือของลาว พบผู้ติดเชื้อทั้งที่เป็นคนลาว คนจีน คนพม่า



และคนไทยจำนวนมาก⁷⁷

กรณีของสะพานริสอร์ท คาสีโนสำคัญอีกแห่งของลาว ซึ่งได้รับความนิยมอย่างสูงในหมู่นักพนันชาวไทยที่อาศัยอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็จำเป็นต้องยุติการให้บริการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2020 ไม่ว่าในส่วนของคาสีโนและโรงแรม กว่าที่จะกลับมาเปิดได้อีกครั้งก็ในวันที่ 11 ธันวาคม 2020 เฉพาะส่วนที่เป็นโรงแรม (อาจรวมถึงห้องตู้เกม) สำหรับลูกค้าที่พำนักอยู่ในประเทศลาว ขณะที่ในส่วนของคาสีโนนั้นประกาศว่าจะกลับมาเปิดอีกครั้งในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2022 หลังจากยุติให้บริการไปรวม 2 ปี คำถามคือ ในขณะที่ด่านพรมแดนยังไม่เปิดให้คนไทยข้ามไป ใครคือกลุ่มลูกค้าที่คาสีโนคาดหวัง คนลาวใช่หรือไม่?

ส่วนแดนสะพานน้ำจิมริสอร์ทก็หันไปเน้นขายกิจกรรมการท่องเที่ยวแบบ Adventure ต่าง ๆ เช่น ขับรถ ATV ตั้งแคมป์ เดินป่า ปั่นจักรยานเสือภูเขา แทนกิจกรรมการพนันที่หยุดให้บริการไป

8. เมียนมาร์

สถานการณ์การพนันในเมียนมาร์ค่อนข้างสลับซับซ้อน ภายใต้บริบททางการเมืองที่มีความขัดแย้ง และยังไม่ลงตัวนัก สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) เคยประมาณการไว้ก่อนช่วงที่จะมีโควิด-19 พบว่าในพม่ามีคาสีโนมากถึง 230 แห่ง⁷⁸ เอาเข้าจริงตัวเลขไม่นิ่ง และอาจประเมินสูงเกินไป ตัวอย่างเช่นที่ทำซ้ำเหล็กหรือเมียวดี ในทุกคราวซึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสไปลงพื้นที่สำรวจก็พบว่ามีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเสมอ โดยเฉพาะในแง่จำนวนของคาสีโนน้อยใหญ่ที่เพิ่มขึ้นลดลงแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา

ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2020 เมียนมาร์ได้ดำเนินการจัดระเบียบ บ่อนคาสิโนในประเทศโดยมีการกวาดล้างดำเนินคดีผู้ที่ยังลักลอบ เปิดกิจการพนันผิดกฎหมายขนาดใหญ่ทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์⁷⁹ โดยอ้างกฎหมายการพนันฉบับใหม่ (Gambling Law) ที่เพิ่งประกาศใช้ เมื่อกลางปี 2019 ซึ่งกระทรวงการโรงแรมและท่องเที่ยวผลักดันให้ เกิดขึ้น เพื่อให้ตั้งคาสิโนในโรงแรมได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในเมืองท่องเที่ยวสำคัญ เช่นที่ย่างกุ้ง มัณฑะเลย์ ดิงเอากิจการ นี้ให้มาอยู่ภายใต้อำนาจตัดสินใจของรัฐบาลกลาง เจตนาหลัก ๆ ใน ระยะยาวเพื่อจะขจัดคาสิโนซึ่งไม่ได้รับอนุญาตที่ตั้งอยู่ตามแนว ชายแดนในเขตอิทธิพลของกองกำลังชาติพันธุ์ เช่น กระเหรี่ยง (BGF, KNU) ว้า (UWS) โกก้าง (MNDA) เพราะถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญ ของกองกำลังเหล่านั้น แต่ฉากหน้าระบุวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม การท่องเที่ยวและหารายได้จากภาษีของรัฐ ซึ่งอันที่จริงก็หวังกลุ่ม ลูกค้าชาวจีนและคนไทยเป็นหลัก โดยห้ามมิให้คนพม่าเข้าเล่น เป็นอันขาด

ในที่นี้ขอกล่าวถึงจังหวัดท่าขี้เหล็กที่มีคาสิโนตั้งอยู่ตามแนว ชายแดนเป็นจำนวนมาก ก็ได้มีการประกาศปิดจุดผ่านแดนถาวร ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2020 เป็นต้นมา คนไทยที่เข้าไปทำงาน ให้บ่อนคาสิโนออนไลน์ต้องพากันเดินทางกลับ อ.แม่สาย จ.เชียงราย ทันที ทางท่าขี้เหล็กก็ได้สั่งให้สถานบันเทิง คลับบาร์ในพื้นที่ ต้องยุติ ให้บริการชั่วคราว เมื่อสถานการณ์เริ่มนิ่งช่วงราวกลางปี 2020 คาสิโนหลายแห่งจึงได้รับอนุญาตให้เปิดบริการอีกครั้ง เช่น โรงแรม The 1G1 ซึ่งเป็นสถานที่ที่เกิดคลัสเตอร์ระบาดลามมายังจังหวัด เชียงใหม่ในช่วงปลายปี 2020



ขณะที่จังหวัดเมียวดี เมื่อ 19 มีนาคม 2020 นายพลหม่องชิตตู ผู้นำกองกำลังพิทักษ์ชายแดน หรือกะเหรี่ยงบีจีเอฟซึ่งควบคุมพื้นที่ชายแดนฝั่งเมียวดีทั้งหมด ก็ได้รับคำสั่งจากรัฐบาลพม่าจึงเริ่มปิดจุดผ่อนปรนและทำข้ามธรรมชาติทุกจุดตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์แบบไม่มีกำหนด เพราะเป็นจุดอ่อนไหวต่อการแพร่ระบาดของโรคจากไทยสู่พม่าจากด้าน อ.แม่สอด จ.ตาก โดยให้ใช้จุดผ่านแดนแห่งเดียวที่สะพานมิตรภาพไทย-พม่า ส่งผลให้คาสีโนที่มีเกือบ 20 แห่งมีทั้งที่เป็นของคนไทยและคนจีน ตั้งเรียงรายอยู่ริมแม่น้ำเมย ซึ่งใช้ช่องทางนี้ในการนำพานักพนันเข้าไปเสี่ยงโชคต้องปิดยาวไปด้วยโดยปริยาย แต่กระนั้นก็ยังเกิดคลัสเตอร์การระบาดของคาสีโนสกายคอมเพล็กซ์ที่ตั้งอยู่ในฝั่งเมียวดีลามมายังประเทศไทยจนได้ ในช่วงเดือนมกราคม 2021 พนักงานของคาสีโนสกายคอมเพล็กซ์ 125 คนที่เป็นคนไทยได้แสดงความจำนงกับฝ่ายความมั่นคงขอกลับเข้ามาในฝั่งไทย โดยได้ขึ้นรถลำเลียงพลของทางราชการมาส่งตัวที่จุดรับตัวในสถานที่กักกันของรัฐ จากผลการตรวจหาเชื้อโควิด-19 พบว่าติดเชื้อถึง 65 ราย⁸⁰

ด้านสถานการณ์ชายแดนเมียนมาร์-จีน ในช่วงปลายปี 2020 จีนได้สร้างรั้วความสูง 3 เมตรกั้นบริเวณเขตแดนความยาว 660 กิโลเมตร เพื่อรักษาตามแนวชายแดนตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ ซึ่งเป็นเขตแดนติดกับเมียนมาร์บริเวณรัฐฉาน โดยนักวิเคราะห์เชื่อว่าการเคลื่อนไหวนี้เป็นมาตรการป้องกันการระบาดของโควิด-19 ด้วยการตัดเส้นทางสัญจรของแรงงานพม่าเข้าจีน รวมทั้งสกัดการเดินทางของนักพนันจีนสู่คาสีโนในพม่าอีกด้วย⁸¹ ซึ่งมีกระจายอยู่ทั้งที่เมืองลา เมืองปางซาง (ภาคปกครองตนเองว้า) เมืองเล่ากั๋ก่าย (เขตปกครองตนเองโกก้าง) เฉพาะที่เล่ากั๋ก่ายเมืองเดียวน่าจะไม่มีต่ำกว่า 30 แห่ง⁸²

พร้อมเกิดกระแสข่าวว่านักลงทุนที่จีนที่เคยทำธุรกิจการพนันออนไลน์อยู่ที่เมืองสีหนุวิลล์ ส่วนใหญ่ได้ตัดสินใจเคลื่อนย้ายการลงทุนไป ณ ที่แห่งใหม่คือ ชเวโก๊กโก่ ผังตรงข้ามกับ อ.แม่สอด จ.ตาก ของไทย ซึ่งเป็นเมืองใหม่ขนาดใหญ่ ดำเนินการพัฒนาพื้นที่โดยกลุ่มหย่าไถ่ (YATAI International Holding Group) บริษัทจดทะเบียนในฮ่องกง ประธานคือ ซี ไคหลุน (She Kailun) เศรษฐีชาวจีนซึ่งประวัติความร่ำรวยไม่เป็นที่เปิดเผย และใช้หลายชื่อเสียงเรียงนาม ปัจจุบันแปลงสัญชาติเป็นกัมพูชา ท่ามกลางกระแสข่าวว่าเขาต้องลี้ภัยเนื่องจากเป็นที่ต้องการตัวของรัฐบาลปักกิ่ง เพราะมีส่วนพัวพันกับธุรกิจการพนันได้ดินข้ามชาติ⁸³

อาจพูดได้ว่าพม่ากำลังจะกลายเป็นศูนย์กลาง (Hub) ของวงการการพนันข้ามแดนในอนาคตอันใกล้ เปรียบประดุจ “สามเหลี่ยมทองคำใหม่” (New Golden Triangle) ซึ่งไม่ใช่แหล่งผลิตยาเสพติดแต่เป็นแหล่งรวมเว็บไซต์การพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย⁸⁴ นักลงทุนย้ายหนีออกจากฟิลิปปินส์และกัมพูชา ซึ่งถูกเพ่งเล็งและกดดันอย่างหนักจากจีน โดยเลือกฐานที่ตั้งใหม่ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายย่อหย่อน และอยู่ห่างไกลจากอิทธิพลของจีน



“อาจพูดได้ว่าพม่ากำลังจะกลายเป็น
ศูนย์กลาง (Hub) ของการพนันข้ามแดน
ในอนาคตอันใกล้ เปรียบประดุจ
“สามเหลี่ยมทองคำใหม่” (New Golden Triangle)
ซึ่งไม่ใช่แหล่งผลิตยาเสพติด แต่เป็นแหล่งรวม
เว็บไซต์การพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย
นักลงทุนย้ายหนีออกจากฟิลิปปินส์และกัมพูชา
ซึ่งถูกเฟื่องเลี้ยง และกดดันอย่างหนักจากจีน
โดยเลือกฐานที่ตั้งใหม่
ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายย่อหย่อน
และอยู่ห่างไกลจากอิทธิพลของจีน”

9. ติมอร์-เลสเต

ภายหลังได้รับเอกราชในปี 1998 โดยได้แยกตัวออกจากประเทศอินโดนีเซีย ติมอร์-เลสเตยื่นขอเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนนับแต่ปี 2011 แต่จนถึงบัดนี้ก็ยังไม่ได้รับการรับรองให้เข้าชาติสมาชิกลำดับที่ 11

ติมอร์-เลสเตคืออีกประเทศหนึ่งในภูมิภาคนี้ที่ยอมรับให้คาสโนในกฎหมาย โดยบริษัทแรกที่ทำให้ความสนใจคือ RGB International บริษัทผลิตตู้สล็อตและเครื่องเล่นเกมการพนันของมาเลเซีย แต่ก็เปลี่ยนใจในภายหลัง สิทธิจึงตกมาอยู่กับ the Golden Sands Dili คาสโนในแห่งแรกและแห่งเดียวของประเทศ ตั้งอยู่ที่เมืองหลวงดิลี⁸⁵

10. คาสโนในกลุ่มประเทศอาเซียนโดยรวม

คงต้องยอมรับความจริงว่าภูมิภาคนี้มีสถานการณ์พนันรูปแบบคาสโนในจำนวนที่เยอะมาก รวมแล้วเกือบ 400 แห่ง ตั้งอยู่ใน 8 ประเทศ มีแค่ 3 ประเทศเท่านั้นที่ไม่มีคาสโน คือ บรูไน อินโดนีเซีย และไทย โดยสองประเทศหลังก็เคยมีคาสโนมาก่อนแต่ภายหลังถูกยกเลิกไป⁸⁶ จุดร่วมที่มีเหมือนกันไม่พินมุงเน้นเงินจากชาวต่างชาติเป็นหลัก มีเพียง 2 ประเทศเท่านั้นที่ยอมให้คนสัญชาติตัวเองเข้าเล่นได้ โดยปราศจากเงื่อนไขควบคุม ได้แก่ ฟิลิปปินส์กับติมอร์-เลสเต ขณะที่สิงคโปร์ มาเลเซีย และเวียดนาม ถึงแม้ยอมให้คนของตนเองเข้าไปในคาสโนได้ ทว่าก็เต็มไปด้วยเงื่อนไขรั้วยรัด และอีก 3 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ ไม่ยอมให้คนสัญชาติตัวเองเข้าเล่น



แนวโน้มที่ได้เห็นชัดคือ จำนวนคดีในของ 7 ประเทศอาเซียน
ที่ยอมรับให้คดีในถูกกฎหมายลดลง ทั้งจากมาตรการทางกฎหมาย
ที่ต้องการจัดระเบียบธุรกิจจำพวกนี้ เช่น เมียนมาร์ รวมถึงนโยบาย
จำกัดจำนวนของรัฐบาล เช่น สิงคโปร์ ประกอบกับผลกระทบด้าน
เศรษฐกิจจากสถานการณ์โควิด เช่น กัมพูชา

ตารางที่ 5 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานคาสิโนของ 11 ประเทศ
ในภูมิภาคอาเซียน

ประเทศ	คาสิโนถูกกฎหมายแห่งแรก / เปิดปี	
มาเลเซีย	Resorts World Genting	ค.ศ. 1971
สิงคโปร์	Resorts World Sentosa	ค.ศ. 2010
เวียดนาม	Do Son Resort Hotel	ค.ศ. 1994
กัมพูชา	Naga World	ค.ศ. 1995
ลาว	Dansavanh Nam Ngum Resort	ค.ศ. 1996
เมียนมาร์	Andaman Club	ค.ศ. 1995
ฟิลิปปินส์	The Manila Bay Casino	ค.ศ. 1977
ติมอร์-เลสเต	The Golden Sands Dili	ค.ศ. 2019
อินโดนีเซีย	Taosebio	ค.ศ. 1968
บรูไน	-	-
ไทย	สถานกาสิโนของรัฐบาลที่หัวหิน	พ.ศ. 2492
รวมทั้งอาเซียน		

คาสิโน ที่ทำรายได้ สูงสุด	จำนวน คาสิโน ปัจจุบัน	อนุญาตให้ คนสัญชาติ ตนเอง เข้าเล่นพนัน	ออก ใบอนุญาต ประเภท คาสิโนออนไลน์
Resorts World Genting	1 แห่ง	☒ แบบมีเงื่อนไข	☒
Marina Bay Sands	2 แห่ง	☒ แบบมีเงื่อนไข	☒
Corona Resort & Casino	8 แห่ง	☒ แบบมีเงื่อนไข	☒
Naga World	101 แห่ง	☒	☒ เคยมี แต่ยกเลิก
Kings Romans Casino	3 แห่ง	☒	☒
n/a	230 แห่ง	☒	☒
Solaire Resort and Casino	50 แห่ง	☒	☒
The Golden Sands Dili	1 แห่ง	☒	☒
-	0 แห่ง	-	-
-	0 แห่ง	-	-
-	0 แห่ง	-	-
	396 แห่ง	5 ประเทศ	1 ประเทศ

หากพิจารณาในเชิงผลประโยชน์ รายได้ของคาสิโนแห่งสำคัญล้วนตกต่ำลงทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นของบรรษัทยักษ์ระดับโลก อาทิ เครือ Sands, เครือ Genting หรือเป็นของกลุ่มทุนใหญ่ในภูมิภาคอย่าง NagaCorp มีปัจจัยจากทั้งมาตรการควบคุมโรคภายใน การจำกัดการเดินทางระหว่างประเทศ และความนิยมต่อการพนันออนไลน์ที่นับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้น ถึงกระนั้น กลุ่มทุนพวกเรายังพอเอาตัวรอดทางธุรกิจได้ เนื่องจากมีรายได้แหล่งอื่นมาช่วยจุนเจือหรือทำธุรกิจหลายขา เช่น ศูนย์การค้า สวนสนุก และมีการกระจายความเสี่ยงด้วยการขยายการลงทุนไปในหลายทวีป เช่น อเมริกา ยุโรป ประเทศหมู่เกาะ

ถึงกระนั้น ตัวเลขดังกล่าวเป็นการประเมินจากอุตสาหกรรมการพนันที่ตั้งอยู่บนดินซึ่งมีระบบกฎหมายรองรับ แต่เอาเข้าจริง ภูมิภาคนี้มีการลักลอบเล่นพนันใต้ดินอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งข้อมูลไม่มีปรากฏอย่างเป็นทางการ⁸⁷

บทสรุป

ในการศึกษาครั้งนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ประเทศที่คาสิโนสามารถฟื้นตัวจากโควิด-19 ได้นั้นจะต้องมีตลาดภายในที่ใหญ่เพียงพอ และไม่ได้พึ่งพิงตลาดนอกประเทศเป็นหลัก เช่น อเมริกาหลังจากตกต่ำที่สุดเมื่อปี 2020 ในปี 2021 สามารถกลับมาเติบโตสูงสุดได้ทันทีทันใด แน่แน่นอนว่าต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลสหรัฐฯ



ประการที่สอง ธุรกิจคาสิโนที่ยังคงเติบโตสวนทางภาวะวิกฤตได้ เพราะปรับเปลี่ยนหันมาให้บริการแบบออนไลน์ควบคู่กันไป ซึ่งมีให้เห็นทั้งที่สหรัฐฯ ฟิลิปปีนส์ สอดคล้องกับภูมิทัศน์ทางการพนันที่กำลังเปลี่ยนไปเพราะสถานการณ์โควิด-19 ปีบั้งคับ

ข้อเสนอแนะ

ต้นแบบการสร้างแหล่งบันเทิงครบวงจรที่มีคาสิโนเป็นจุดขาย (บางประเทศเรียก Integrated Resort เช่นญี่ปุ่น บางประเทศเรียก Entertainment Complex เช่นไทย) เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวจีน อาจไม่ใช่สูตรสำเร็จในการแสวงหารายได้เข้าประเทศง่าย ๆ อีกแล้ว เนื่องด้วยปัจจัยจากจีน ประกอบกับในภูมิภาคมีภาวะการแข่งขันกันเองของธุรกิจกลุ่มนี้สูง

หากทว่ารัฐบาลไทยยังคงต้องการที่จะให้มีคาสิโนถูกกฎหมายขึ้นภายในประเทศ ก็ควรพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบในทุกมิติ กล่าวคือ

หนึ่ง เป้าหมายชัดเจน มุ่งหารายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะ หรือเป็นไปเพื่อป้องกันเงินรั่วไหลออกนอกระบบ หากเป็นแบบแรกต้องมีมาตรการควบคุมมิให้คนไทยเข้าไปในคาสิโนอย่างเข้มงวด พร้อมบทลงโทษทางกฎหมาย หากเป็นแบบหลังก็ต้องกำหนดเงื่อนไขของผู้เล่นคนไทยให้เข้มข้นที่สุด เป็นต้นว่า กำหนดรายได้ขั้นต่ำของผู้เล่น ต้องสมัครสมาชิก เก็บค่าเข้า จำกัดระยะเวลาการเล่น (ต่อสัปดาห์/ต่อเดือน) เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการพนัน

สอง คาสีโนมิใช่ทุกสิ่งอย่าง ในแผนผังแม่บทของโครงการ คาสีโนต้องมีพื้นที่ขนาดเล็กมาก เช่น กำหนดไว้ไม่เกิน 5-10% ของพื้นที่ใช้สอยทั้งหมด พื้นที่นอกเหนือจากนี้อาจเป็นโรงแรม สวนสนุก สวนน้ำ สวนสัตว์ ศูนย์การค้า ศูนย์ประชุม โรงละคร ฯลฯ ขึ้นอยู่กับแนวทางของผู้ประกอบการ

สาม กระบวนการเปิด การได้มาซึ่งสถานที่ตั้งต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น เช่น ผ่านการออกเสียงประชามติของคนในพื้นที่หรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะเสนอในรัฐบาลตัดสินใจเลือกได้ อาจเป็นเมืองท่องเที่ยวหลักเดิมหรือเป็นเมืองท่องเที่ยวใหม่ที่หวังจะให้เกิดการพัฒนาด้านอื่นเสนอตัวเองขึ้นมา แต่ไม่ว่าแบบใดย่อมมีข้อดีและข้อเสียต่างกันออกไป แบบแรกช่วยให้นักลงทุนไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงจากปัจจัยด้านทำเลมากนัก ส่วนแบบหลังก่อให้เกิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่

สี่ รัฐได้ประโยชน์สูงสุด ภาษีที่จัดเก็บจากผู้ประกอบการ คาสีโนต้องจัดเก็บในอัตราที่สูงกว่าธุรกิจอื่นโดยทั่วไป จำแนกเป็น ค่าใบอนุญาตสัมปทาน และส่วนแบ่งจากรายได้รวมแต่ละปีอยู่ที่ระหว่างร้อยละ 20-40 โดยรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินส่วนนี้ให้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของคาสีโนด้วย

ห้า ตระหนักถึงผลกระทบ ภาครัฐควรจัดตั้งองค์กรคู่ขนาน เพื่อให้ทำหน้าที่ดูแลผลกระทบในเชิงลบจากการพนันโดยเฉพาะ เช่น ให้มีสายด่วนช่วยเหลือเยียวยาผู้ติดการพนัน เป็นต้น โดยพึงระลึกเสมอว่าการพนันคือดาบสองคม แม้จะให้ผลบวกทางด้านเศรษฐกิจสูง แต่ก็สร้างผลกระทบด้านลบต่อสังคมมากด้วยเช่นกัน



เชิงอรรถ

¹ อาจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงใหม่.

² กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. (2563, 27 เมษายน). บริษัทค้าสินเญักษ์ใหญ่มาเเก้า ชาติทุนกว่า 166 ล้านเหรียญสหรัฐ. https://ditp.go.th/ditp_web61/article_sub_view.php?filename=contents_attach/607045/607045.pdf&title=607045&cate=595&d=0

³ GGRAsia. (2021, October 5). *Casino Oceanus closed amid new Covid cases in Macau*. <https://www.ggrasia.com/casino-oceanus-closed-amid-new-covid-cases-in-macau/>

⁴ Fletcher, Robert. (2021, May 17). *UK casinos and bingo halls reopen as Covid-19 restrictions eased*. iGaming Business. <https://igamingbusiness.com/uk-casinos-and-bingo-halls-reopen-as-covid-19-restrictions-eased/>

⁵ ณัฐกร วิทิตานนท์. (ม.ป.ป.). *สถานการณ์โควิด-19: ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการพนันในอเมริกา-ยุโรป*. ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. http://www.gamblingstudy-th.org/issues_topic_1/365/1/1/covid19-us-eu-gambling-highlight/

⁶ Lilly, Caitlin & Emerson, Elaine & Desilva, Kristen. (2020, June 3). *Here's the full list of Las Vegas casinos reopening*. Fox5Vegas. https://tn-archive.fox5vegas.com/coronavirus/heres-the-full-list-of-las-vegas-casinos-reopening/article_8073ac8c-a037-11ea-8e39-8f05e85ca414.html

⁷ Schulz, Bailey. (2021, March 13). *13 Nevada casinos still closed after pandemic shutdown*. Las Vegas Review-Journal. <https://www.reviewjournal.com/business/casinos-gaming/13-nevada-casinos-still-closed-after-pandemic-shutdown-2303568/>

⁸ ที่มาของภาพ: <https://www.americangaming.org/resources/state-of-the-states-2021/>

⁹ American Gaming Association. (2021, February 17). *COVID-19 Drives Commercial Gaming Revenue Down 31% in 2020*. <https://www.americangaming.org/new/covid-19-drives-commercial-gaming-revenue-down-31-in-2020/>

¹⁰ ที่มาของภาพ: <https://www.americangaming.org/resources/state-of-the-states-2021/>





¹¹ Homer, Alex. (2020, May 21). *Online casino searches at 'all-time high' during lockdown*. BBC. <https://www.bbc.com/news/uk-england-52633355>

¹² Gambling Commission. (n.d.). *Industry Statistics - November 2021*. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/statistics-and-research/publication/industry-statistics-november-2021>

¹³ GlobeNewswire. (2020, May 18). *Global Online Gambling Market 2020-30: COVID-19 Growth Forecasts Due to Global Lockdowns*. <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/05/18/2034812/0/en/Global-Online-Gambling-Market-2020-30-COVID-19-Growth-Forecasts-Due-to-Global-Lockdowns.html>

¹⁴ Håkansson, Anders. (2020). Changes in Gambling Behavior during the COVID-19 Pandemic—A Web Survey Study in Sweden. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020, 17(11), 4013. <https://www.mdpi.com/1660-4601/17/11/4013>

¹⁵ Jenkinson, Rebecca & Sakata, Kei & Khokhar, Tayyab & Tajin, Rukhsana & Jatkar, Uma. (2020, October). *Gambling in Australia during COVID-19*. Australian Institute of Family Studies. <https://aifs.gov.au/agrc/publications/gambling-australia-during-covid-19>

¹⁶ Davies, Rob. (2020, April 24). *Frequent gamblers betting more despite coronavirus sports lockdown, study says*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/society/2020/apr/24/growth-in-problem-gambling-amid-coronavirus-lockdown>

¹⁷ Jenkinson, Rebecca & Sakata, Kei & Khokhar, Tayyab & Tajin, Rukhsana & Jatkar, Uma. (2020, October). *Op. cit.*

¹⁸ Davies, Rob. (2020, April 24). *Op. cit.*

¹⁹ Hodgins, David C. & Stevens, Rhys M.G. (2021). The impact of COVID-19 on gambling and gambling disorder: Emerging data. *Current Opinion in Psychiatry*, 2021, 34(4), pp. 332-343. <https://opus.uleth.ca/bitstream/handle/10133/5924/Stevens-impact-of-COVID.pdf>

²⁰ Asian Racing Federation. (2021, May). *A report of illegal betting growth during the Covid-19 pandemic*. https://assets-global.website-files.com/5fbe2bde2b2ef4841cd6639c/60d048da573dbb13e7f6da95_A-REPORT-OF-ILLEGAL-BETTING-GROWTH-DURING-THE-COVID-19-PANDEMIC-May-2021_update.pdf

²¹ American Gaming Association. (2021, January 28). *AGA CEO Bill Miller Optimistic for Gaming in 2021*. <https://www.american-gaming.org/new/aga-ceo-bill-miller-optimistic-for-gaming-in-2021/>





²² Gregg, Aaron. (2021, December 31). *Gambling boom in 2021 sets new record after pandemic slump*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/business/2021/12/31/gambling-record-pandemic/?fbclid=IwAR0xhqzze6QJ7UaFd fGv16LLGAlrBTR27vXDcGR2du9cD56ZcVJkpFj0vIE>

²³ Ginsbach, Jay. (2022, February 16). *AGA Report: Sports Betting Soars Amid 2021 Commercial Gaming Revenue Record Of \$53 Billion*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/jayginsbach/2022/02/16/aga-report-sports-betting-soars-amid-2021-commercial-gaming-revenue-record-of-53-billion/>

²⁴ Lilly, Caitlin. (2022, January 26). *Las Vegas' Reid airport sees nearly 40M passengers in 2021*. FOX5Vegas. <https://www.fox5vegas.com/2022/01/26/las-vegas-harry-reid-airport-sees-nearly-40m-passengers-2021/>

²⁵ China Daily. (2022, January 20). *Visitor arrivals in Macao rise 30.7% in 2021*. https://www.chinadailyhk.com/article/256804?fbclid=IwAR3OMQAGnk2FiSBQJa3w2CFugcCKgOLnFgGDezv fbP_wkrBWT6zlVaC7M3c

²⁶ Blaschke, Ben. (2022, January 1). *Macau GGR rises 43.7% year-on-year to MOP\$86.86 billion in 2021*. Inside Asian Gaming. <https://www.asgam.com/index.php/2022/01/01/macau-ggr-rises-43-7-year-on-year-to-mop86-86-billion-in-2021/>

²⁷ ที่มา: Asian Racing Federation. (2021, May). *Op. cit.*

²⁸ Asian Racing Federation. (2021, May). *Op. cit.*

²⁹ ผู้จัดการออนไลน์. (2564, 15 พฤษภาคม). *New China Insights: เมื่อไหร่ที่คนจีนจะออกไปเที่ยวต่างประเทศ?* <https://mgronline.com/china/detail/9640000045552>

³⁰ กรุงเทพธุรกิจ. (2563, 9 กันยายน). *เวียดนามบอบช้ำหนัก-จีนจ่อแบนกาสิโนต่างชาติ.* <https://www.bangkokbiznews.com/world/897023>

³¹ ที่มาของภาพ: บน <https://www.thinkchina.sg/macaus-junket-mogul-and-his-unnerving-name-list-chinese-gamblers>; ล้าง <https://agbrief.com/news/macau/27/11/2021/vip-revenue-to-shrink-30-50-in-wake-of-alvin-chau-detention-j-p-morgan/>

³² Asian Racing Federation. (2021, September). *How China's Crackdown on Illegal Betting Impacts Global Betting Markets.* https://assets-global.website-files.com/5fbc2bde2b2ef4841cd6639c/613077d94afe115ac35264e3_How%20China%27s%20Crackdown%20on%20Illegal%20Betting%20Impacts%20Global%20Betting%20Markets_v2.pdf

³³ Asian Racing Federation. (2021, May). *Op. cit.*



³⁴ Cheung, Gary & Heung, Sammy & Carvalho, Raquel. (2021, 4 December). *Junket king Alvin Chau's arrest signals end of winning streak for Macau casinos as Beijing cracks down on gambling*. South China Morning Post. https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3158397/junket-king-alvin-chaus-arrest-signals-end-winning?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=3158397

³⁵ “มาเก๊า ชันซิดี้ คาสิโน” เริ่มเป็นที่รู้จักของคนไทยที่ใช้งานโทรศัพท์มือถือ iPhone หลังมีสแปมเป็นข้อความผ่านระบบ iMessage เข้ามาในเครื่องชักชวนให้ผู้เข้าเล่นคาสิโนออนไลน์อย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นในช่วงที่ยังมีมาตรการล็อกดาวน์ ระหว่างเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2563

³⁶ Asian Racing Federation. (2021, September). *Op. cit.*

³⁷ ผู้จัดการออนไลน์. (2564, 15 พฤษภาคม). อ้างแล้ว.

³⁸ ผู้จัดการออนไลน์. (2564, 31 กรกฎาคม). *จีนงดออกหนังสือเดินทางใหม่ เบรกไม่ให้ประชาชนเดินทางต่างประเทศเว้นกรณีเร่งด่วน*. <https://mgronline.com/china/detail/9640000074943>

³⁹ ที่มาของภาพ: <https://dragontrail.com/resources/blog/china-tourism-academy-2021-outbound-travel-report>

⁴⁰ ประมวลจากสถิตินักท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ดู https://www.mots.go.th/more_news_new.php

⁴¹ สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล. (2564, 2 พฤศจิกายน). นักท่องเที่ยวจีนจะไม่กลับมาเร็วอย่างที่คิด. กรุงเทพธุรกิจ. <https://www.bangkokbiznews.com/business/969360>

⁴² รวบรวมจาก Worldometers ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2022 และ Our World in Data ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2022.

⁴³ O'Connor, Devin. (2021, June 9). *Analysts Predict Full Singapore Casino Revenue Recovery Won't Occur Until 2026*. Casino.org. <https://www.casino.org/news/analysts-predict-full-singapore-casino-recovery-wont-occur-until-2026>

⁴⁴ Las Vegas Sands Corp. (2020). *SANDS Annual Report 2020*, p. 48. https://www.annualreports.com/HostedData/AnnualReports/PDF/NYSE_LVS_2020.pdf

⁴⁵ Genting Singapore Limited. (2020). *Genting Singapore Annual Report 2020*, p. 13. <https://gentingsingaporeplc.gcs-web.com/static-files/4cb048c6-b2cc-4afd-902d-2d25565b0aa3>

⁴⁶ ประมวลจากรายงานประจำปี ช่วงระหว่างปี 2016-2020 ของ Marina Bay Sands ดู <https://investor.sands.com/financials/annual-reports/> ส่วน Resorts World Sentosa แปลงค่าเงินจากดอลลาร์สิงคโปร์เป็นดอลลาร์สหรัฐฯ ดู https://www.genting.com/annual_reports/



⁴⁷ Casino.org. (2021, June 9). *Analysts Predict Full Singapore Casino Revenue Recovery Won't Occur Until 2026*. <https://www.casino.org/news/analysts-predict-full-singapore-casino-recovery-wont-occur-until-2026>

⁴⁸ เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล. (2556). มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศไทย. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 6(3): กันยายน-ธันวาคม 2556. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/article/view/246119/167215>

⁴⁹ ณัฐกร วิทิตานนท์. (ม.ป.ป.). *สถานการณ์โควิด-19: ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการพนันในเอเชีย-แปซิฟิก*. ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. http://www.gamblingstudy-th.org/issues_topic_1/366/1/1/covid19-asia-pacific-gambling-highlight/

⁵⁰ Genting Malaysia. (2020). *Genting Malaysia Berhad Annual Report 2020*, p. 26. https://www.gentingmalaysia.com/wp-content/uploads/2021/04/GENM_Annual-Report-2020.pdf

⁵¹ ที่มาของภาพ: เฟิ่งอ้าง.

⁵² B2B CAMBODiA. (2020, September 29). *Cambodia's Casinos in 2020*. <https://www.b2b-cambodia.com/news/cambodias-casinos-in-2020/>

⁵³ Inside Asian Gaming. (2019, June 13). *Number of issued casino licenses in Cambodia reaches new high of 163*. <https://www.asgam.com/index.php/2019/06/13/number-of-issued-casino-licenses-in-cambodia-reaches-new-high-of-163>

⁵⁴ ณัฐกร วิทิตานนท์. (ม.ป.ป.). *สถานการณ์โควิด-19: ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการพนันในเอเชีย-แปซิฟิก*. อ้างแล้ว.

⁵⁵ *เรื่องเดียวกัน*.

⁵⁶ Blomberg, Matt. (2021, April 30). *Cambodians cry foul as casino slashes redundancy pay due to COVID-19*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/cambodia-workers-corona-virus-idUSL8N2MJ0CC>

⁵⁷ NagaCorp. (n.d.). *Financial Information*. <https://www.nagacorp.com/eng/ir/finhigh.php>

⁵⁸ *ที่มาของภาพ: เรื่องเดียวกัน*.

⁵⁹ Gibbs, Erik. (2021, December 16). *Cambodia's NagaWorld Workers Plan to Strike on Saturday*. Casino.org. <https://www.casino.org/news/workers-at-cambodias-nagaworld-to-go-on-strike-as-of-saturday>

⁶⁰ Narayan, Niji. (2021, March 23). *Tax Revenue from Cambodia's Casino Sector Drops 53% in 2020*. European Gaming. <https://europeangaming.eu/portal/latest-news/2021/03/23/89062/tax-revenue-from-cambodias-casino-sector-drops-53-in-2020>

⁶¹ VietnamCredit. (2019, October 12). *8 Companies licensed casino business in Vietnam*. https://vietnamcredit.com.vn/news/8-companies-licensed-casino-business-in-vietnam_224





⁶² ไทยโพสต์. (2565, 13 กุมภาพันธ์). *เวียดนามเปิดรับเที่ยวบินพาณิชย์จากทั่วโลก 15 ก.พ.* <https://www.thaipost.net/abroad-news/84946/>

⁶³ Vietnam Investment Review. (2022, January 13). *Struggling casinos diversify to entice new type of players*. <https://vir.com.vn/struggling-casinos-diversify-to-entice-new-type-of-players-90650.html> ; Asian Gaming. (2021, July 7). Vietnam Operator Looks to Double Revenues This Year. <https://ggbnews.com/article/vietnam-operator-looks-to-double-revenues-this-year/>

⁶⁴ GGRAsia. (2021, June 29). *Vietnam may extend pilot on locals casino betting: report*. <https://www.ggrasia.com/vietnam-may-extend-pilot-on-locals-casino-betting-says-report>

⁶⁵ Focus Gaming News. (2021, July 19). *Vietnam's Corona Casino in temporary closure due to Covid-19*. https://focusgn.com/asia-pacific/vietnams-corona-casino-in-temporary-closure-due-to-covid-19?fbclid=IwAR3khmSLpVpIIFlE1TpgP6QUJq9TpdQ8UzfvK8u1mqN3dl99_iW9oiqgipg

⁶⁶ Asian Racing Federation. (2021, September). *Op. cit.*

⁶⁷ Bussmann, Brendan D. (2021, April 2). *POGO reform*. Inside Asian Gaming. <https://www.asgam.com/index.php/2021/04/02/pogo-reform/>

⁶⁸ Metro News Central. (n.d.). *The struggles in 2020 of the casino industry in the Philippines*. <https://metronewscentral.net/metro-business/the-struggles-in-2020-of-the-casino-industry-in-the-philippines>

⁶⁹ กรุงเทพมหานคร. (2563, 9 กันยายน). อ้างแล้ว.

⁷⁰ Porter, Melanie. (2022, February 11). *Philippines Casinos' Player Exclusion Rate Went up 15% in 2021*. Gambling News. <https://www.gamblingnews.com/news/philippines-casinos-player-exclusion-rate-went-up-15-in-2021>

⁷¹ Statista. (2021, September 30). *Industry revenue of "gambling and betting activities" in the Philippines from 2012 to 2024*. <https://www.statista.com/forecasts/1221976/gambling-and-betting-activities-revenue-in-the-philippines>

⁷² ที่มาของภาพ: <https://www.statista.com/statistics/1017389/annual-revenue-philippine-amusement-gaming-corporation-philippines/>

⁷³ Padin, Mary Grace. (2021, January 21). *POGO taxes jump to P7.18 billion in 2020*. The Philippine Star. <https://www.philstar.com/business/2021/01/27/2073238/pogo-taxes-jump-p718-billion-2020>





⁷⁴ Sayson, Ian C., & Calonzo, Andreo. (2020, November 2). *Philippines Allows Online Bets for Bloomberg's Casino*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-03/philippines-allows-land-based-casinos-to-accept-bets-online>

⁷⁵ CNN Philippines. (2021, August 27), *Duterte ends casino license ban - Pagcor chief*. <https://www.cnnphilippines.com/news/2021/8/27/duterte-ends-casino-license-ban-pagcor.html>

⁷⁶ ผู้จัดการออนไลน์. (2563, 26 กุมภาพันธ์). *พิษโควิด-19! น้ำโขงตอนบนแทบร้าง ท่องเที่ยวทรุดยาว คนจีนหาย-ลาวขยายเวลาปิดกาสิโน*. <https://mgronline.com/local/detail/9630000019239>

⁷⁷ ศรีนาคา เชียงแสน. (2564, 20 พฤษภาคม). *“คิงส์โรมัน” มาเก๊าแห่งลุ่มน้ำโขง อาณาจักรมังกรน้อยสามเหลี่ยมทองคำ. ไทยพับลิก้า*. <https://thaipublica.org/2021/05/the-roman-king-of-macao-of-the-mekong/>

⁷⁸ อังใน Nanda. (2020, July 23). *The Kokang casino dream. Frontier Myanmar*. <https://www.frontiermyanmar.net/en/the-kokang-casino-dream/>

⁷⁹ ผู้จัดการออนไลน์. (2563, 8 กุมภาพันธ์). *พม่ากวาดล้างกาสิโน-บ่อนออนไลน์ชายแดนครั้งใหญ่ พบคนข้ามฝั่งรับดูแลวันละ 2 พันคน*. <https://mgronline.com/local/detail/9630000013003>

⁸⁰ ไทยรัฐออนไลน์. (2564, 14 มกราคม). แม่สอด เจอ “โควิด” อีก 13 ราย เป็นคนไทยจากบ่อนสกายคอมเพล็กซ์ เมียนมา. <https://www.thairath.co.th/news/local/north/2012288>

⁸¹ VOA Thai. (2563, 23 ธันวาคม). จีนกันรั้วแนวชายแดนเมียนมาร์ - ตัดเส้นทางสัญจรของการแพร่โควิด? <https://www.voathai.com/a/china-myanmar-borders-covid/5710662.html>

⁸² Nanda. (2020, July 23). *Op. cit.*

⁸³ Nachemson, Andrew. (2020, July 7). *The mystery man behind the Shwe Kokko project*. Frontier Myanmar. <https://www.frontiermyanmar.net/en/the-mystery-man-behind-the-shwe-kokko-project/>; Ailin, Tang & Wenjun, Fan & Shuting, Liang & Wei, Han. (2020, October 27). *A fugitive Chinese businessman's high-profile bet in Myanmar*. NIKKEI ASIA. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Caixin/A-fugitive-Chinese-businessman-s-high-profile-bet-in-Myanmar>

⁸⁴ Asian Racing Federation. (2021, May). *Op. cit.*

⁸⁵ Das, Muralee. (2021). Fantasy sports and gambling regulation in the Asia-Pacific. *The International Sports Law Journal*, 21, pp. 166-179. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40318-021-00198-8.pdf>





⁸⁶ ถึงแม้โดยนโยบายของรัฐบาลอินโดนีเซียจะไม่อนุญาตให้มีคาสีโน ถูกกฎหมายเช่นในอดีตแล้ว แต่ก็ปรากฏว่ามีคาสีโนเปิดขึ้นที่เกาะบินตัน (Bintan) คาดหวังลูกค้าชาวสิงคโปร์ เพราะห่างกันแค่ 50 นาทีทางเรือ ตามมาด้วยคาสีโนบนเรือที่แล่นรอบเกาะบาตัม (Batam) ซึ่งอยู่ใกล้กว่า สามารถนั่งเรือจากสิงคโปร์ไปได้ภายในเวลาแค่ไม่ถึง 30 นาที ทว่า ต่อมาก็ได้ปิดตัวลงไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

⁸⁷ ดูเพิ่มเติมใน Asian Racing Federation. (2021, May). *Op. cit.*

จีนกับ อุตสาหกรรมการบิน

อาร์ม ตั้งนิรันดร¹

บทนำ

ความเชื่อดั้งเดิมตามวัฒนธรรมจีนมองว่า การพนันเป็นสิ่งชั่วร้าย ตัวอย่างเช่นในคุณธรรมเรื่องอกตัญญูหาประการของเมิ่งจื้อได้ระบุว่าการเล่นพนันเป็นพฤติกรรมหนึ่งที่ห้ามกระทำ โดยจัดให้อยู่ในระดับที่ร้ายแรงยิ่งกว่าการติดสุรา เนื่องจากมองว่าการติดสุราทำอันตรายต่อตนเองเท่านั้น แต่การพนันอาจส่งผลทำลายครอบครัวและสังคมด้วย นอกจากบรรทัดฐานทางศีลธรรมแล้ว การกำหนดโทษทางกฎหมายของการพนันมีปรากฏชัดเจนตั้งแต่ยุคราชวงศ์ถัง ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายที่วางลักษณะของการพนันที่ต้องห้ามพร้อมกำหนดโทษอาญา ต่อมาในราชวงศ์ซ่ง มาตรการทางกฎหมายยังมีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่นในเมืองไคฟิง เจ้าของบ่อนและนักพนันที่เล่นพนันในที่สาธารณะมีโทษสูงถึงประหารชีวิต² สะท้อนชัดเจนว่าในมาตรฐานศีลธรรมและกฎหมายของสังคมจีน การพนันถือเป็นการกระทำผิดที่ร้ายแรง

ตั้งแต่ก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา รัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ได้กำหนดให้การพนันเป็นการกระทำที่





ผิดกฎหมาย ยิ่งในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งจีนมีการเติบโตและเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด ทิศนคติของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ต่อการพนันมีแต่จะเข้มงวดมากขึ้น เนื่องจากมองว่าการพนันมีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งยังสะท้อนปัญหาการถดถอยทางศีลธรรมของสังคมจีนและค่านิยมสังคมนิยม การเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายที่เข้มงวดขึ้นปรากฏชัดเจนในยุคการนำของประธานาธิบดีสีจิ้นผิงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา ซึ่งสีจิ้นผิงได้ดำเนินนโยบายปราบคอร์รัปชันและจัดระเบียบสังคมอย่างเข้มข้นกว่ายุครัฐบาลก่อนหน้า โดยนโยบายของรัฐมีการปรับให้สามารถรับมือกับพฤติกรรมการพนันในโลกยุคใหม่ เช่น การพนันออนไลน์และการพนันข้ามพรมแดน ซึ่งท้าทายความสามารถของรัฐบาลในการเข้าไปปราบปรามตรวจสอบการพนันและธุรกรรมทางการเงิน

แม้ทิศนคติการต่อต้านการพนันของสังคมจีนจะชัดเจนและไม่เคยเปลี่ยนแปลง แต่มีพื้นที่หนึ่งในสาธารณรัฐประชาชนจีน คือ เขตบริหารพิเศษมาเก๊า ซึ่งด้วยบริบททางประวัติศาสตร์และลักษณะของการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้จัดเป็นพื้นที่ยกเว้นที่อนุญาตให้มีอุตสาหกรรมการพนันได้ โดยการพนันนับเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของมาเก๊า โดยนักท่องเที่ยวจากจีนแผ่นดินใหญ่เป็นส่วนสำคัญของนักท่องเที่ยวที่เข้าไปมาเก๊าเพื่อแสวงโชคในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม มาเก๊าเองในช่วงปี ค.ศ. 2019 - 2021 ก็ได้รับผลกระทบอย่างหนักทั้งจากปัญหาการระบาดของโควิดและนโยบายการจัดระเบียบสังคมที่เข้มขึ้นขึ้นของจีน โดยมาเก๊ากำลังจะดำเนินการปฏิรูปกฎหมายการพนัน เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางใหม่ของจีนในยุคสีจิ้นผิงด้วยเช่นเดียวกัน

บทความนี้จะเริ่มต้นจากการอธิบายนโยบายการพนันของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะทิศทางการพัฒนาการที่เข้มงวดขึ้นอย่างต่อเนื่องในรอบ 20 ปี ที่ผ่านมา จากนั้นจะกล่าวถึงแนวทางของรัฐบาลจีนในการปราบปรามการพนันออนไลน์ ซึ่งเป็นลักษณะของการพนันที่ได้รับความนิยมอย่างสูงจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ขณะเดียวกันก็เป็นลักษณะการพนันที่สร้างความท้าทายต่อการบังคับใช้กฎหมายและการปราบปรามแตกต่างจากการพนันในลักษณะดั้งเดิม ลำดับถัดไปบทความจะวิเคราะห์ถึงนโยบายการพนันของเขตบริหารพิเศษมาเก๊า ซึ่งในช่วง 2-3 ปี ที่ผ่านมา เศรษฐกิจมาเก๊าได้รับผลกระทบอย่างหนักจากสถานการณ์การระบาดของโควิดและนโยบายการจัดระเบียบสังคมที่เข้มข้นของรัฐบาลจีน ทำให้มีความพยายามที่จะกระจายสู่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวลักษณะอื่น รวมทั้งการปฏิรูปกฎหมายการพนันของมาเก๊า ส่วนสุดท้ายของบทความจะวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายของจีนต่ออุตสาหกรรมการพนันในภูมิภาค โดยศึกษาจากตัวอย่างของประเทศกัมพูชา ฟิลิปปินส์ และเมียนมาร์ ซึ่งพบว่าแนวโน้มความเข้มงวดในนโยบายการพนันของจีนในช่วงที่ผ่านมาส่งผลกระทบเชิงลบต่ออุตสาหกรรมการพนันในภูมิภาคอย่างชัดเจน



“ทัศนคติของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์
ต่อการพนันมีแต่จะเข้มงวดมากขึ้น
เนื่องจากมองว่าการพนัน
มีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน
และการทุจริตคอร์รัปชัน
ทั้งยังสะท้อนปัญหาการถดถอยทางศีลธรรม
ของสังคมจีนและค่านิยมสังคมนิยม”

นโยบายการพนัน ของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ขอบเขตนิยามของการพนัน

ในประเทศจีน พฤติกรรมที่อาจเข้าข่ายความหมายของการพนันในความหมายกว้าง แต่ไม่ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายความหมายของการพนันที่ต้องห้ามตามกฎหมายของประเทศจีน ได้แก่³

1. **ลอตเตอรี่** การซื้อลอตเตอรี่ที่ออกโดยรัฐบาลจีน ไม่ถือว่าเป็นการพนันที่ผิดกฎหมาย ประชาชนชาวจีนมีตัวเลือกในการซื้อลอตเตอรี่ 2 ประเภท ได้แก่ Welfare Lottery (เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1987) และ China Sports Lottery (เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1994) โดยในประเภทแรกจะเป็นไปในลักษณะเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทย สำหรับประเภทที่สองนั้นเป็นการทายผลกีฬา เช่น ฟุตบอล และบาสเกตบอล โดยรัฐบาลจีนนำเงินรายได้จากการขายลอตเตอรี่ไปช่วยเหลือคนชราและผู้พิการ และการสนับสนุนด้านการกีฬาของประเทศ
2. **กิจกรรมเพื่อความบันเทิงตามความเข้าใจในสังคมจีนที่ไม่เป็นการพนันที่ผิดกฎหมาย และเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงวัฒนธรรมจีน** ได้แก่ การเล่นไพ่ การเล่นไพ่นกกระจอก (Mahjong) ปายโกว (Pai Gow) การเล่นหมากกระดานตามความเข้าใจของชาวจีน เกมเหล่านี้จะอยู่ในความหมายของกิจกรรมเพื่อความบันเทิง ไม่ใช่การพนัน



ส่วนการทายผลแข่งม้า กีฬา หรืออื่น ๆ ที่ไม่ได้ควบคุมโดย
รัฐบาล การเล่นเกม Barcarat Slot Machine การเปิดบ่อนคาสิโน
ล้วนถือเป็นการพนันทายผลที่ผิดกฎหมายของประเทศจีนทั้งสิ้น

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 303
วางหลักว่า การพนันเพื่อหากำไร การเปิดบ่อนการพนัน การพนัน
เป็นอาชีพมีโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณี
ร้ายแรงเพิ่มโทษเป็นจำคุกสามถึงสิบปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

พฤติกรรมการพนันยังมีความสัมพันธ์กับความผิดฐานฟอกเงิน
ตามกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 191 วางหลัก
ว่า การปกปิดแหล่งที่มาของเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดจากการ
หลอกลวงให้ทำธุรกรรมทางการเงิน ธุรกิจได้ดิน หรือการกระทำที่ผิด
ต่อกฎหมายอื่นใดอันเป็นความผิดรุนแรงขัดต่อความสงบเรียบร้อย
ของสังคม โดยกระบวนการทางการเงิน การลงทุน หรือวิธีการอื่นใด
ที่ทำให้สิ่งที่ได้มานั้นชอบด้วยกฎหมาย มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับ
ร้อยละห้าถึงร้อยละสิบของมูลค่านั้น และอาจเพิ่มโทษ จำคุกได้ถึง
สิบปีตามแต่กรณี

แต่หากเป็นกรณีที่ไม่ได้มีเจตนาทำให้เงินหรือประโยชน์นั้น
ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีเพียงเจตนาเพื่อหลบซ่อนจะเป็นความผิด
ตามกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 312
ซึ่งวางหลักว่า ผู้ที่เป็นตัวกลาง รับโอน รับซื้อ ซ่อนเงินหรือประโยชน์
ที่ได้มาโดยผิดกฎหมายนั้น มีโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือทั้งจำทั้งปรับ
และอาจถูกเพิ่มโทษจำคุกได้สูงถึงเจ็ดปีตามแต่กรณี

แม้ว่ากฎหมายจีนจะเป็นที่ทราบกันว่าโทษรุนแรง แต่การพนันใต้ดิน (Underground Gambling) ก็ยังพบได้อยู่ คำว่า “ใต้ดิน” สื่อความว่าไม่สามารถตรวจสอบได้ โดยในหลายกรณี มีรายงานว่า ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รัฐเองเป็นหุ้นส่วนในบ่อนการพนันและให้ความคุ้มครองการพนันใต้ดิน ดังนั้น การพนันใต้ดินในจีนจึงมีความเชื่อมโยงกับการทุจริตคอร์รัปชันและพฤติกรรมความชั่วร้ายผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 หลังการขึ้นรับตำแหน่งของประธานาธิบดี สีจิ้นผิง ในการจัดการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนคอมมิวนิสต์จีน สมัยที่ 18 ได้ประกาศให้การต่อสู้กับคอร์รัปชันเป็นวาระแห่งชาติ โดยเรียกว่า ขบวนการ “การตีเสือ ตบแมลงวัน และล่าจิ้งจอก” เพื่อจัดการปัญหาคอร์รัปชันในข้าราชการทุกคนและทุกระดับของจีน โดยเป็นการดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชันของระบบพรรคคอมมิวนิสต์ ที่มีคณะกรรมการตรวจสอบวินัยพรรค และระบบทางการของรัฐที่มีคณะกรรมการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งประเทศจีน (National Supervision Committee) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน ทั้งยังมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้กับประชาชนในการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นวงกว้าง ส่งผลให้ในยุครัฐบาลสีจิ้นผิงมีความเข้มงวดกวัดขุ่นขึ้นอย่างชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายการพนัน และมีการดำเนินนโยบายเชิงรุกในการปราบปรามการพนันใต้ดินที่เชื่อมโยงกับการทุจริตคอร์รัปชันและพฤติกรรมความชั่วร้ายผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์



“แม้ว่ากฎหมายจีน
จะเป็นที่ทราบกันว่าโทษรุนแรง
แต่การพนันใต้ดิน [Underground Gambling]
ก็ยังพบได้อยู่ โดยในหลายกรณี
มีรายงานว่าตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รัฐเอง
เป็นหุ้นส่วนในบ่อนการพนัน
และคอยให้ความคุ้มครอง
การพนันใต้ดินในจีนจึงมีความเชื่อมโยงกับ
การทุจริตคอร์รัปชันและ
พฤติกรรมความร้ายแรงผิดปกติ
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย”

พัฒนาการนโยบายการพนันของจีน ในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา [ค.ศ. 2000 - ปัจจุบัน]

ในระบบกฎหมายจีนนั้น นอกจากบทบัญญัติในกฎหมายอาญาแล้ว ยังจำเป็นต้องพิจารณาประกาศ คำอธิบาย และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการพนัน ซึ่งออกโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายประกอบด้วย โดยพัฒนาการของนโยบายของรัฐบาลในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา มีดังนี้

ตารางที่ 1 พัฒนาการของกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายการพนันในประเทศจีน

ปี	เนื้อหาของเอกสาร โดยสังเขป	หน่วยงาน ที่ออกประกาศ และใช้อำนาจ
มิถุนายน ค.ศ. 2000	ตั้งกฎเกณฑ์ควบคุมสถานบันเทิง ร้านคาราโอเกะ ตรวจสอบจับกุม การค้าบริการทางเพศ การเล่นเกมพนัน การซื้อขายเสพยาเสพติด ⁵	กระทรวงพิทักษ์ สันติราษฎร์
พฤษภาคม ค.ศ. 2005	อธิบายรายละเอียดของความผิด ฐานการพนันตามกฎหมายอาญา (1) การจัดการพนันกลุ่มคือ มีผู้ก่อการมากกว่า/เท่ากับสามคน และ โทษจะหนักขึ้นตามจำนวนผู้เกี่ยวข้อง (2) การเล่นเกมพนันให้หมายความรวมถึง การเล่นพนันออนไลน์ด้วย	ศาลประชาชนสูงสุด สำนักงานอัยการ ประชาชนสูงสุด

ปี	เนื้อหาของเอกสาร โดยสังเขป	หน่วยงาน ที่ออกประกาศ และใช้อำนาจ
	(3) หากเจ้าพนักงานของรัฐเกี่ยวข้อง จะได้รับโทษหนักขึ้น (4) การพนันเพื่อความบันเทิง ไม่มีการลงเงินมาก เช่น ไพ่ หมากรุก ไม่ถือว่าเป็นความผิด ⁶	
สิงหาคม ค.ศ. 2010	กำหนดรายละเอียดสำหรับการ การเปิดเว็บพนันออนไลน์ เป็นการเปิดบ่อนการพนัน โดยความรุนแรงของโทษขึ้นกับ ปริมาณเงินและจำนวนผู้พนัน ⁷	ศาลประชาชนสูงสุด สำนักงานอัยการ ประชาชนสูงสุด กระทรวงพิทักษ์ สันติราษฎร์
เมษายน ค.ศ. 2014	กำหนดรายละเอียดของการเปิดให้ พนันโดยใช้เครื่อง เป็นความผิดฐานพนัน โดยมีรายละเอียดความรุนแรงขึ้นกับ จำนวนเครื่อง สถานที่ตั้ง จำนวนเงินพนัน และจำนวนคนที่เข้ามาพนัน ⁸	ศาลประชาชนสูงสุด สำนักงานอัยการ ประชาชนสูงสุด กระทรวงพิทักษ์ สันติราษฎร์
สิงหาคม ค.ศ. 2020 มกราคม ค.ศ. 2021 กรกฎาคม ค.ศ. 2021	ออกบัญชีดำรายชื่อสถานที่ท่องเที่ยว ที่เป็นบ่อนการพนันข้ามพรมแดน นับถึงธันวาคม 2021 มีสามบัญชี ¹⁰	กระทรวงวัฒนธรรม และการท่องเที่ยว

ปี	เนื้อหาของเอกสาร โดยสังเขป	หน่วยงาน ที่ออกประกาศ และใช้อำนาจ
ตุลาคม ค.ศ. 2020	แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของการกระทำ ที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานพนัน เพิ่มการกระทำที่นำไปสู่ หรือ เกี่ยวเนื่องกับการพนันข้ามพรมแดน ทั้งโดยกายภาพและออนไลน์ ¹¹	ศาลประชาชนสูงสุด สำนักงานอัยการ ประชาชนสูงสุด กระทรวงพิทักษ์ สันติราษฎร์
มกราคม ค.ศ. 2021	แก้ไขกฎหมายอาญาครั้งที่ 11¹² มาตรา 191 เพิ่มโทษของความผิด ฐานฟอกเงิน ให้มีการริบทรัพย์สิน และประโยชน์ทั้งหมดที่ได้จากการ กระทำความผิด มาตรา 303 เพิ่มเนื้อความในวรรคท้าย ห้ามจัดให้ประชาชนชาวจีนเล่นการพนัน นอกพรมแดน และให้มีโทษเช่นเดียวกับ ฐานการเปิดบ่อนการพนัน	คณะกรรมการ สามัญประจำสภา ประชาชนแห่งชาติ (ฝ่ายนิติบัญญัติ)
มกราคม ค.ศ. 2021	ให้โอกาสผู้ที่เข้าร่วม ในการพนันข้ามพรมแดน ในการออกมามอบตัว อันอาจได้รับการลดโทษ ตามกฎหมาย	ศาลประชาชนสูงสุด สำนักงานอัยการ ประชาชนสูงสุด กระทรวงพิทักษ์ สันติราษฎร์

“หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของจีน
ออกกฎเกณฑ์เพิ่มเติม
เกี่ยวกับการพนันอย่างต่อเนื่อง และ
มีแนวโน้มที่จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน
และเข้มงวดขึ้นเรื่อย ๆ
โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 2020 - 2021
ซึ่งเป็นช่วงที่มีการระบาดของโควิด และ
เป็นช่วงการจัดระเบียบสังคมที่เข้มงวดขึ้น
ของรัฐบาลสีจิ้นผิง เพื่อเตรียมพร้อมก่อนเข้าสู่
การประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีน
สมัยที่ 20 ใน ปี ค.ศ. 2022”

จากพัฒนาการทางนโยบายข้างต้น จะเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของจีนได้พยายามออกกฎเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการพนันอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและเข้มงวดขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะการออกกฎเกณฑ์เพิ่มเติมในช่วงปี ค.ศ. 2020 - 2021 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการระบาดของโควิด และเป็นช่วงการจัดระเบียบสังคมที่เข้มงวดขึ้นของรัฐบาลสีจิ้นผิง เพื่อเตรียมพร้อมก่อนเข้าสู่การประชุมสมัชชาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนสมัยที่ 20 ใน ปี ค.ศ. 2022 ซึ่งคาดว่าสีจิ้นผิงจะได้ดำรงตำแหน่งผู้นำสูงสุดต่อไป

นโยบายของจีน ต่อการพนันออนไลน์

การพนันออนไลน์ มีลักษณะพิเศษคือผู้เปิดบ่อนออนไลน์มีจำนวนที่งานไม่ต้องมาก แต่สามารถทำให้เงินในวงพนันมีมูลค่าได้สูงเป็นการเล่นผ่านอินเทอร์เน็ต โดยที่เซิร์ฟเวอร์จะอยู่ที่ใดบนโลกก็ได้ แม้ว่าวิธีและลักษณะของการพนันจะเป็นการทายผลและการเล่นเกมเช่นเดียวกับการพนันแบบดั้งเดิม แต่เพิ่มลูกเล่นและเทคนิคในการดึงดูด อาจหลอกลวงให้นักพนันลงเงินเดิมพันได้มากกว่าแบบดั้งเดิมมาก ยกตัวอย่างเช่น การกดอั้งเปา หรือมีการลุ้นส่มรางวัลใหญ่ ประกอบกับการเล่นโดยลงเงินเพียงรอบเดียว การให้แชร์ต่อไปยังกลุ่มแชทแล้วได้คูโปงเงินเพิ่ม เป็นต้น ทั้งการเล่นนั้นจะเป็นการเล่นโดยมีบุคคลจริงเป็นเจ้าของพนัน หรือเล่นกับโปรแกรมคอมพิวเตอร์ก็ได้ โดยที่ผู้เล่นไม่อาจทราบได้ว่าการพนันที่ตนเล่นอยู่เป็นรูปแบบใด



ในการสร้างแอปพลิเคชันหรือเว็บไซต์พนันออนไลน์ ยังอาจหาเงินหรือลอกเงินจากผู้พนันได้หลากหลายวิธีการ เช่น ค่าใช้บริการเว็บหรือแอปพลิเคชัน การให้อาเงินมาฝากไว้ในบัญชีผู้เล่นก่อนล่วงหน้า การให้ทายผลกีฬาหรือทายตัวเลขต่าง ๆ โดยเขียนโปรแกรมให้ผู้เล่นไม่มีทางถูกรางวัล และให้เติมเงินเข้าได้ทางเดียว¹⁴

ลักษณะพิเศษของการพนันออนไลน์คือ จะมีห่วงโซ่ของการหลอกลวงหรือมีคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้อง และการพึ่งพาระบบอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีทำให้การพนันเกิดขึ้นได้ดี รวดเร็ว ทำให้เสพติดได้ง่าย และตามรอยได้ยาก โดยเฉพาะเมื่อเซิร์ฟเวอร์อยู่ต่างประเทศ จะทำให้กลายเป็นการพนันออนไลน์ข้ามพรมแดน จึงนับว่าเป็นความท้าทายอย่างมากต่อรัฐบาลจีนในการบังคับใช้กฎหมาย ยิ่งหากเป็นกรณีประเทศต้นทางที่เซิร์ฟเวอร์ตั้งอยู่ไม่มีกฎหมายห้ามการพนันออนไลน์

บทบัญญัติของกฎหมายจีนที่เกี่ยวข้อง

ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2005 เป็นต้นมา ศาลประชาชนสูงสุด ได้ออกคำอธิบายรายละเอียดของความผิดฐานการพนันตามกฎหมายอาญา โดยให้รวมการเล่นพนันให้หมายรวมถึงการเล่นพนันออนไลน์ด้วย สะท้อนให้เห็นถึงความจริงจังของรัฐบาลจีนในการปราบปรามการพนันออนไลน์ให้เท่าทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยียุคใหม่¹⁵

เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2021 คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาประชาชนแห่งชาติ ได้แก้ไขกฎหมายอาญาครั้งที่ 11 โดยในมาตรา 303 ได้เพิ่มเนื้อความในวรรคท้ายว่า ห้ามจัดให้ประชาชนชาวจีน

“มกราคม ค.ศ. 2021

คณะกรรมการการสามัญ

ประจำสภาประชาชนแห่งชาติ

ได้แก้ไขกฎหมายอาญาครั้งที่ 11

โดยในมาตรา 303 ได้เพิ่มเนื้อความในวรรคท้าย

ห้ามจัดให้ประชาชนชาวจีนเล่นการพนัน

นอกพรมแดน และให้มีโทษเช่นเดียวกับ

ฐานการเปิดบ่อนการพนัน

ซึ่งครอบคลุมทั้งรูปแบบที่

นักพนันเดินทางไปต่างประเทศ

และรูปแบบออนไลน์ด้วย”



เล่นการพนันนอกพรมแดน และให้มีโทษเช่นเดียวกับการเปิด
บ่อนการพนัน¹⁶ สำหรับการพนันนอกพรมแดนในมาตรานี้ ครอบคลุม
ทั้งรูปแบบที่นักพนันเดินทางไปต่างประเทศและรูปแบบออนไลน์
ด้วยเช่นกัน¹⁷ การเปิดเว็บหรือแอปพลิเคชันที่ต่างประเทศที่ใช้เพื่อให้
คนจีนเล่นพนันออนไลน์ กล่าวคือเซิร์ฟเวอร์อยู่ต่างประเทศ หรือ
จดทะเบียนเว็บไซต์บริษัทอยู่ต่างประเทศ ถือว่ามีความผิดฐานเปิด
บ่อนการพนันตามกฎหมายจีน

การปราบปรามการพนันออนไลน์ของรัฐบาลจีน

การระบุให้การพนันออนไลน์อยู่ในขอบเขตความผิดตามกฎหมายมีขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 ในยุครัฐบาลประธานาธิบดีหูจิ่นเทา แต่จำนวนเว็บไซต์การพนันที่ถูกจับกุมและเปิดโปงมีจำนวนมากขึ้น ตั้งแต่การก้าวขึ้นสู่อำนาจของสีจิ้นผิง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพ และการกวาดล้างการบังคับใช้กฎหมายในยุคของสีจิ้นผิงที่ยกระดับขึ้น จากรัฐบาลในยุคก่อนหน้า

การปราบปรามการพนันออนไลน์ปรากฏเป็นข่าวใหญ่หลายครั้ง ในจีนยุคสีจิ้นผิง ตัวอย่างเช่น ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2015 กรมตำรวจ กวางตุ้งจับกุมคดีพนันออนไลน์ มีผู้ร่วมกระทำความผิดในเครือข่าย การพนันขนาดใหญ่รวมถึง 1,071 คน เงินเดิมพันสูงสุด 330 ล้านดอลลาร์ จำนวนเงินทั้งหมดที่อยู่ในเครือข่ายพนันกว่า 4 แสนล้านหยวน ดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ ถึง 199 แพลตฟอร์มนับเป็นหนึ่งใน คดีพนันออนไลน์ที่ใหญ่ที่สุด มีการขยายการจับกุมผู้กระทำความผิด ข้ามพรมแดนที่กัมพูชา อันเป็นการกระทำความผิดโดยเซิร์ฟเวอร์ ของแอปหรือเว็บไซต์ที่ตั้งอยู่นอกประเทศจีน¹⁸

กระทรวงพิทักษ์สันติราษฎร์ได้ดำเนินนโยบายกวาดล้างการพนันออนไลน์ข้ามพรมแดนในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2019 เป็นแผนดำเนินการในรอบเวลา 3 ปี ผ่านการทลาย 3 ห่วงโซ่แห่งการกระทำความผิด ได้แก่ ห่วงโซ่การเงิน ห่วงโซ่เทคโนโลยี และห่วงโซ่แรงงาน โดยเป็นการร่วมมือกันระหว่างหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงต่างประเทศ ธนาการ กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว หน่วยงานควบคุมอินเทอร์เน็ต สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง¹⁹ ซึ่งข้อมูลถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 2021 มียอดการจับกุมกว่า 17,000 คดี ผู้กระทำความผิดกว่า 110,000 ราย²⁰

อีกคดีหนึ่งที่มีชื่อเสียงคือ คดีอูซี ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2020 กรมตำรวจอูซีได้เริ่มสอบสวนกลุ่มเปิดเกมพนันออนไลน์กลุ่มหนึ่งที่เปิดเว็บไซต์ฟเวอร์ต่างประเทศ ลักษณะคือหลอกให้ผู้คนเติมเงินเข้าเกมผ่านบัตรเครดิต โดยสัญญาว่าจะให้เงินคืน 4% และให้ชวนเพื่อนเข้ามาเป็นลูกโซ่ ต่อมาในเดือนกรกฎาคม กรมตำรวจจาก 13 มณฑลร่วมมือกันปราบกลุ่มเกมพนันออนไลน์นี้ จับผู้กระทำความผิดได้ทั้งหมด 49 คน เงินที่ยึดได้มีมูลค่า 47,870,000 หยวน²¹

คดีดังกล่าวสะท้อนกลวิธีของเว็บพนันออนไลน์ โดยผู้ควบคุมเว็บพนันออนไลน์มีหน้าที่ควบคุมผลของเกมพนัน ทำให้ผู้เล่นแพ้เสมอ และหลอกให้ผู้เล่นนำเงินเข้ามามากขึ้นเรื่อย ๆ มีการปกปิดการโอนเงินเข้าบัญชีของผู้กระทำความผิดผ่าน 3 ช่องทาง ได้แก่

ช่องทางแรก สร้างหน้าร้านออนไลน์หลอก ให้ผู้เล่นกดสั่งของจ่ายเงินโดยที่ไม่มีการส่งสินค้ากันจริง ๆ

ช่องทางที่สอง ใช้การโอนเงินผ่านการซื้อบัญชีธนาคารของผู้อื่นหลายบัญชี รวมทั้งบัตรเครดิตของผู้พนันโดยพยายามปกปิด



การโอนเงินด้วยการโอนเงินผ่านหลายทอดข้ามระหว่างมณฑลและ
สาขานาการ

ช่องทางสุดท้าย เป็นการควบคุมจัดการความเรียบร้อยของ
โปรแกรมพนันและกำกับดูแลบัญชีและบัตรเครดิตที่เกี่ยวข้องว่า
สามารถทำได้โดยไม่ขัดข้อง ผ่านการจัดตั้งบริษัทซอฟต์แวร์
ในจีนแผ่นดินใหญ่ที่คอยโอนเงินที่ได้มาไปยังบัญชีต่างประเทศ
โดยจะมีหัวหน้ากลุ่มผู้หลบซ่อนอยู่ต่างประเทศเป็นผู้รับเงินออกมา
จากระบบออนไลน์อีกทอดหนึ่ง

การพนันออนไลน์อีกรูปแบบหนึ่งซึ่งทำได้ง่าย ต้นทุนต่ำ
ติดตามตัวหรือชี้เฉพาะบุคคลได้ยาก คือ การพนันออนไลน์ในรูปแบบ
ของ WeChat Red packets²² แอปพลิเคชัน WeChat ในปัจจุบัน
ถือได้ว่าเป็น superapp ที่มีผู้ใช้มากที่สุดในจีน นอกจากการใช้ติดต่อ
ส่งข้อความ โทรศัพท์ วิดีโอคอล เรียกรถแท็กซี่แล้ว WeChat ยังมี
ฟังก์ชันของการเป็นกระเป๋าสตางค์ (Wallet) ที่ผูกกับบัญชีธนาคารหรือ
บัตรเครดิตของผู้ใช้และสามารถโอนเงินระหว่างกันได้ โดยมีสิ่งที่
เรียกว่า อั่งเปา (Red Packets) เป็นการส่งเงินให้เป็นของขวัญให้
คู่สนทนาหรือส่งเข้าไปในกลุ่มสนทนา ด้วยลักษณะความสะดวก
ในการให้และรับอั่งเปานี้เอง ทำให้ถูกนำมาใช้เป็นสื่อกลางในการ
เล่นพนันและขยายกลุ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

การปราบปรามการพนันออนไลน์สะท้อนการทำงานร่วมกัน
ของหลายหน่วยงานภาครัฐในการต่อยอดกับรูปแบบของการพนัน
ที่เปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จากการทำงาน
ด้วยหน่วยงานเดียวหรือในมณฑลเดียว เปลี่ยนมาเป็นการร่วมมือกัน
ระหว่างศาลประชาชนสูงสุด สำนักงานอัยการประชาชนสูงสุด และ
กระทรวงพิทักษ์สันติราษฎร์ หรือการร่วมกันจับกุมเครือข่ายการพนัน

ออนไลน์ที่กระจายอยู่ในหลายมณฑล ทำให้เห็นถึงการมองปัญหา
อย่างเป็นระบบและพยายามแก้ไขปัญหาย่างถอนรากถอนโคน
นอกจากนี้ ทางการเงินยังมีความพยายามในการขอความร่วมมือกับ
ต่างประเทศ และอาจกดดันรัฐบาลประเทศที่เปิดบ่อนการพนันหรือ
คาสีในกฎหมายที่เป็นแหล่งรวมของเว็บไซต์พนันที่ดำเนินการ
มุ่งเป้าที่นักพนันจีน²³

ในช่วงการระบาดของโควิด หน่วยงานของรัฐบาลจีนมีการเตือนภัย
เกี่ยวกับการพนันออนไลน์ โดยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนระมัดระวัง
ไม่ให้ถูกหลอกลวง นายเจ้าเค่อจื้อ รัฐมนตรีกระทรวงพิทักษ์สันติราษฎร์
ได้ออกมายืนยันในเดือนเมษายน ค.ศ. 2021 ว่า การดำเนินการปราบ
การพนันออนไลน์จะเข้มงวดขึ้นกว่าในปี ค.ศ. 2020 และจะให้น้ำหนัก
สำคัญกับการพนันออนไลน์ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน โดยใน ปี ค.ศ.
2020 ได้ปราบแพลตฟอร์มพนันออนไลน์กว่า 2,260 แพลตฟอร์ม
แพลตฟอร์มโอนเงินผิดกฎหมายกว่า 1,960 แพลตฟอร์มกลุ่มนัก
คอมพิวเตอร์กว่า 980 กลุ่ม รวมเป็นผู้ต้องหากว่า 75,000 คน²

นอกจากนี้ ทางการเงินยังเข้มงวดกับการกำกับดูแลความปลอดภัย
ทางไซเบอร์มากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต โดยเน้นว่า การรักษาความปลอดภัย
ทางไซเบอร์เป็นความปลอดภัยของประชาชนชาวจีนและเกี่ยวข้อง
กับความมั่นคงของชาติ²⁵ รัฐบาลจีนระมัดระวังกับการกำกับควบคุม
การจ่ายเงินโดยบุคคลที่ 4 (Fourth-party payments) และ การใช้
สกุลเงินคริปโต (Cryptocurrencies) เนื่องจากเป็นช่องทางที่นักพนัน
ใช้โอนเงินข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นสิ่งที่นิยมใช้มากขึ้นในการฟอกเงิน²⁶

“กระทรวงพาณิชย์สันติราษฎร์
ได้ดำเนินนโยบายกวาดล้าง
การพนันออนไลน์ข้ามพรมแดน
ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2019
เป็นแผนดำเนินการในกรอบเวลา 3 ปี
ผ่านการถ่าย 3 ห่วงโซ่แห่งการกระทำผิด
ได้แก่ ห่วงโซ่การเงิน ห่วงโซ่เทคโนโลยี
และห่วงโซ่แรงงาน”

นโยบายเรื่องการพนัน ของเขตบริหารพิเศษมาเก๊า

คาบสมุทรมาเก๊าอยู่ใต้อำณานิคมของประเทศโปรตุเกส ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1887 ต่อมาภายหลังจากการกลับคืนสู่ประเทศจีน ในปี ค.ศ. 1999 มาเก๊าเป็นเพียงพื้นที่เดียวในประเทศจีนที่สามารถ เล่นการพนันหรือเข้าบ่อนคาสีได้อย่างถูกกฎหมาย

ในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลจีนได้มีนโยบายส่งเสริมให้คนจีน สามารถเดินทางข้ามไปที่มาเก๊าได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ มาเก๊าเป็นที่ดึงดูดนักพนันชาวจีนมากกว่าบ่อนในต่างประเทศ ในปี ค.ศ. 2012 มีสถิติว่าจากจำนวนนักท่องเที่ยวจากจีนแผ่นดินใหญ่ ทั้งหมด 16 ล้านคน มีเกินกว่าครึ่งที่เข้าบ่อนคาสีในในขณะที่เดินทางท่องเที่ยวในมาเก๊า²⁷

รัฐบาลจีนพยายามจำกัดขอบเขตของเงินเดิมพันและการพนัน ที่มีมูลค่าสูงให้อยู่แต่ในเขตพื้นที่มาเก๊าเท่านั้น เพื่อประโยชน์ในการ ตรวจสอบควบคุม อันเนื่องมาจากความกังวลว่า ข้าราชการหรือ เจ้าพนักงานจะคอร์รัปชันนำเงินของรัฐมาเล่นการพนันและฟอกเงิน ซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ²⁸

อุตสาหกรรมการพนันในมาเก๊า

หากย้อนกลับไปพิจารณาประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรม การพนันของมาเก๊า สามารถแบ่งการเปลี่ยนแปลงได้เป็น 3 ระยะ ได้แก่²⁹



ระยะแรก ภายหลังการตกเป็นอาณานิคมของโปรตุเกส มีนโยบายที่จะผลักดันให้การพนันถูกกฎหมายและใช้การเก็บภาษี จากการพนันเป็นรายได้หลักเพื่อนำมาพัฒนาเศรษฐกิจ ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1867 ถึง ค.ศ. 1872 พบว่ารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นที่ น่าพอใจ ในเวลานั้นมาเก๊าได้รับสมญานามว่าเป็น “มอนติคาร์โล แห่งเอเชีย”

ระยะที่สอง คือ ช่วงการผูกขาดอุตสาหกรรมโดยตระกูลใหญ่ ในมาเก๊า เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1930 บริษัท Hou Heng Company ผูกขาดอุตสาหกรรมการพนัน ซึ่งสมัยนั้นเน้นการพนันม้าแข่ง ปายโกว และการพนันตามวัฒนธรรมจีนเป็นหลัก ต่อมาในปี ค.ศ. 1937 บริษัท Tai Heng Company เซ็นสัญญากับรัฐบาลในขณะนั้นและ ผูกขาดอุตสาหกรรม โดยแตกต่างจาก Hou Heng Company ในส่วน ที่มีการนำการพนันแบบตะวันตก เช่น Baccarat และ Black Jack เข้ามาเป็นครั้งแรก จนในปี ค.ศ. 1961 เป็นการสิ้นสุดการผูกขาด อุตสาหกรรมการพนันของ Tai Heng Company

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1961 รัฐบาลจึงออก Diploma Legislative No. 1496 อนุญาตให้เอกชนสามารถประมูลสิทธิ เพื่อประกอบธุรกิจการพนันได้ โดยมีเงื่อนไขต้องเสียภาษี ต้องสร้าง คาสิโน โรงแรม และใบอนุญาตที่ประมูลได้นั้นจะมีอายุไม่เกิน 8 ปี โดยผู้ชนะในการประมูลคือ บริษัท STDM (Macau Travek and Amusement Company Limited) เป็นบริษัทที่นำโดย Stanley Ho การเติบโตของ STDM เป็นปัจจัยที่ทำให้ภาคการท่องเที่ยวและ การพนันกลายเป็นแรงผลักดันหลักทางเศรษฐกิจของมาเก๊า และ STDM ได้ดำเนินกิจกรรมอย่างผูกขาดมาจนถึงปี ค.ศ. 2002 จึงได้ เข้าสู่การเปลี่ยนแปลงในระยะที่สามจากการผูกขาดสู่การแข่งขัน

“อุตสาหกรรมของมาเก๊า
ได้รับผลกระทบโดยตรง
จากการแพร่ระบาดของโควิด
เพราะมาเก๊าพึ่งพานักท่องเที่ยว
และนักพนันจากจีนแผ่นดินใหญ่
เป็นหลักมาโดยตลอด
ทั้งความเสียหายจากโควิดนี้ไม่อาจฟื้นตัวได้ง่าย
เพราะบริษัทขนาดใหญ่ล้วนขาดทุน”



ระยะที่สาม มีบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันทั้งหมด 6 บริษัทซึ่งยังคงดำเนินการมาถึงปัจจุบัน ได้แก่ SJM, Galaxy Casino, Wynn Resorts, MGM Grand Paradise, Venetian Macao และ Melco Crown

รูปแบบการดำเนินธุรกิจการพนันของมาเก๋ามีรายได้หลักจากลูกค้า 3 ประเภท ได้แก่ นักพนัน VIP นักพนันทั่วไป และผู้เล่น Slot Machine โดยนักพนัน VIP จะต้องได้รับคำเชิญหรือมีเครดิตสูงจึงจะสามารถเข้าได้ และจะมีจำนวนเงินขั้นต่ำตามแต่ละห้อง ส่วนนักพนันทั่วไปคือนักท่องเที่ยวหรือผู้คนที่ทั่วไป

พัฒนาการของอุตสาหกรรมพนันในมาเก๊า

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมพนันของมาเก๊าแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้³⁰

ช่วงแรกคือช่วงปี ค.ศ. 1999 - 2008 เป็นช่วงแรกของการทำให้อุตสาหกรรมพนันในมาเก๊าถูกกฎหมาย เป็นช่วงตั้งไข่รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ออกกฎหมายในการกำกับดูแล และเริ่มให้เอกชนดำเนินธุรกิจ อุตสาหกรรมเติบโตอย่างช้า ๆ ในช่วงแรกและเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงปี ค.ศ. 2006 – 2008 ดังมีพัฒนาการดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 พัฒนาการอุตสาหกรรมการพนันของมาเก๊า ในช่วงปี ค.ศ. 1999 - 2008

ปี	เหตุการณ์สำคัญ
ธันวาคม ค.ศ. 1999	มาเก๊ากลับคืนสู่ประเทศจีน
มีนาคม ค.ศ. 2000	Edmund Ho ผู้บริหารสูงสุดคนแรกของมาเก๊า ปรึกษากับ Qian Qichen รองนายกรัฐมนตรีจีนในสมัยนั้น เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมการพนันในมาเก๊า ต่อมาประธานาธิบดีเจียงเจ๋อหมินได้แสดงจุดยืนชัดเจนว่า จีนแผ่นดินใหญ่จะไม่มีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมการพนัน และมาเก๊าจะไม่ได้รับการสนับสนุนใดในอุตสาหกรรมนี้ จากแผ่นดินใหญ่
กรกฎาคม ค.ศ. 2000	จัดตั้งคณะกรรมการการพนันมาเก๊า โดยมี Edmund Ho เป็นประธานคณะกรรมการ
สิงหาคม ค.ศ. 2001	ผ่านกฎหมายฉบับใหม่ตั้งแต่กลับคืนสู่จีน โดยจะออกใบอนุญาตเปิดคาสิโน 3 สิทธิ ให้ภาคธุรกิจมาประมูล ใบอนุญาตมีอายุไม่เกิน 20 ปี และต้องเสียภาษีให้รัฐ 40%
กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002	จัดตั้งสหภาพแรงงานแห่งภาคอุตสาหกรรมการพนันมาเก๊า
ตุลาคม ค.ศ. 2002	จัดตั้ง Macao Convention and Exhibition Association เป็นการเริ่มวางทิศทางธุรกิจ MICE
กรกฎาคม ค.ศ. 2003	จีนแผ่นดินใหญ่อนุญาตให้ประชาชนจีน เดินทางไปมาเก๊าได้สะดวกขึ้นตาม Individual Visit Scheme



ปี	เหตุการณ์สำคัญ
พฤศจิกายน ค.ศ. 2004	Edmund Ho ผู้บริหารสูงสุดแห่งมาเก๊ายอมรับว่า รายได้ของรัฐบาลมาเก๊าจากอุตสาหกรรมการพนัน มีมูลค่ามากกว่าด้านอื่น ๆ มาก ช่องว่างจะเพิ่มขึ้น และยืนยันดำเนินนโยบายพัฒนา อุตสาหกรรมการพนันต่อไป
กรกฎาคม ค.ศ. 2005	รัฐบาลจีนห้ามการส่งออกแรงงาน ในอุตสาหกรรมการพนันและการค้าบริการทางเพศ
เมษายน ค.ศ. 2006	กฎหมายว่าด้วยการก่อการร้ายและการฟอกเงิน สร้างหน้าที่ให้ศาลินต้องแจ้งต่อรัฐบาลมาเก๊า เมื่อมีกรณีที่น่าสงสัย
พฤษภาคม ค.ศ. 2007	รัฐบาลจีนเพิ่มความเคร่งครัดของ Individual Visit Scheme ในการเดินทางข้ามระหว่างจีนและมาเก๊า
เมษายน ค.ศ. 2008	Edmund Ho ประกาศว่า จะไม่มีกรออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันเพิ่ม ไม่มีการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเปิดศาลินเพิ่ม ห้ามให้มี Slot ในเขตที่พักอาศัย อุตสาหกรรมและธุรกิจการพนัน จะต้องไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ และไม่ข้องเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค

ต่อมาในช่วงระยะที่สอง คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 - 2013 เป็นช่วงที่อัตราการเติบโตของอุตสาหกรรมการบินลดลงจากช่วงแรก โดยรายได้หลักของอุตสาหกรรมพึ่งพาจากกลุ่มนักพนัน VIP อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของคาสิโนใหญ่มีแนวโน้มว่าอุตสาหกรรมนี้จะเติบโตต่อไป

แต่พอเข้าสู่ ระยะที่สาม ช่วงปี ค.ศ. 2014 - 2019 เมื่อรัฐบาลจีนเริ่มดำเนินนโยบายการปราบคอร์รัปชันอย่างจริงจัง กลุ่มนักพนัน VIP ได้รับผลกระทบโดยตรง จำนวนเงินที่นำออกมาเล่นพนันถูกจำกัด มาตรการตรวจคนเข้าออกของจีนแผ่นดินใหญ่เข้มงวดขึ้น ทำให้แหล่งรายได้หลักของอุตสาหกรรมมาจากนักพนันทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีงบประมาณและเงินเดิมพันที่ต่ำกว่า

การระบาดของโควิดและ

ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินในมาเก๊า

จากสถิติของรัฐบาลมาเก๊า เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 2019 ก่อนการแพร่ระบาดของโควิด กับปี ค.ศ. 2020 ภายหลังการระบาดพบว่า จำนวนเงินที่นักท่องเที่ยวใช้จ่ายใช้สอยในมาเก๊า มีมูลค่าลดลงจาก 64,077 ล้านปาทากามาเก๊า (268,000 ล้านบาท หรือ 8,107 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ) เหลือเพียง 11,938 ล้านปาทากามาเก๊า (50,000 ล้านบาท หรือ 1,510 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ) โดยนักท่องเที่ยวจากจีนแผ่นดินใหญ่มีการใช้จ่ายต่อหัวมูลค่าสูงสุดจากนักท่องเที่ยวทั้งหมด³¹

สำหรับจำนวนนักท่องเที่ยว พบว่านักท่องเที่ยวจากจีนแผ่นดินใหญ่ลดลงจาก 27,923,200 ราย ในปี ค.ศ. 2019 (จากนักท่องเที่ยวทั้งหมด 39,406,200 ราย) เหลือเพียง 4,754,200 ราย ในปี ค.ศ. 2020 (จากนักท่องเที่ยวทั้งหมด 5,896,800 ราย)³²

ในส่วนของการรายได้จากอุตสาหกรรมการพนันมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3 รายได้จากอุตสาหกรรมการพนันของมาเก๊า

	2018	2019	2020
จำนวนคาสิโน	41	41	41
จำนวน Gaming Table	6,588	6,739	6,080
จำนวน Slot Machine	16,059	17,009	8,906
รายได้จากลอตเตอรี (ล้านปาทากามาเก๊า)	9,716	8,679	6,039
รายได้รวมทั้งหมด (ล้านปาทากามาเก๊า)	303,879	293,312	61,047

*รูปแบบการพนันที่สร้างรายได้ให้มาเก๊าสูงที่สุดคือ VIP Baccarat, Baccarat และ Slot Machine ตามลำดับ

GDP ของมาเก๊าปรับตัวลดลงเพราะผลกระทบของโควิดตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี ค.ศ. 2020 โดยมีจุดต่ำสุดอยู่ที่ 36,790 ล้านปาทากามาเก๊า หรือประมาณ 150,000 ล้านบาท ในไตรมาสที่สองของปี ค.ศ. 2020 ซึ่งมีมูลค่าใกล้เคียงกับช่วงไตรมาสสามของปี ค.ศ. 2007³³

อุตสาหกรรมของมาเก๊าได้รับผลกระทบโดยตรงจากการแพร่ระบาดของโควิด เพราะมาเก๊าพึ่งพานักท่องเที่ยวและนักพนันจากจีนแผ่นดินใหญ่เป็นหลักมาโดยตลอด ทั้งความเสียหายจากโควิดนี้ไม่อาจฟื้นตัวได้ง่าย เพราะบริษัทขนาดใหญ่ล้วนขาดทุน และการเก็บภาษีเข้ารัฐสำหรับอุตสาหกรรมนี้แตกต่างจากในอุตสาหกรรมอื่น เพราะธุรกิจการพนันจะต้องเสียภาษีให้รัฐก่อนที่จะเอามาคำนวณกำไรของตน

การจัดระเบียบสังคมของจีนแผ่นดินใหญ่ กับอุตสาหกรรมการพนันในเขตบริหารพิเศษมาเก๊า

ในเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2021 รัฐบาลจีนได้ประกาศแผนเขตความร่วมมือกวางตุ้ง-มาเก๊า ณ เกาะเหิงฉิน (Guangdong-Macao in-depth cooperation zone in Hengqin) โดยมีความมุ่งหมายว่านโยบายหนึ่งประเทศสองระบบจะเป็นแรงผลักดันที่จะพยุ่งและช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจมาเก๊า พร้อมกับแสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมอื่นนอกเหนือจากอุตสาหกรรมการพนันจะช่วยทำให้มาเก๊ากลับมาเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้ แต่ก็มีความเห็นที่มองว่าเป็นแผนการของรัฐบาลจีนที่จะเข้าแทรกแซงการเมืองมาเก๊าไม่ให้เกิดปัญหาอย่างเช่นกรณีของฮ่องกง³⁵

“มาเกียยังได้รับผลกระทบจาก
นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของสีจิ้นผิง
กล่าวคือ นักท่องเที่ยวจีน
เดินทางเข้ามาเกิำน้อยลง โดยเฉพาะข้าราชการ
ตัวเลขสถิติแสดงให้เห็นว่า
จำนวนเงินที่นักท่องเที่ยวใช้พนั้นมีปริมาณลดลง
เมื่อเปรียบเทียบกับ
ยุคก่อนดำเนินนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน”

นอกจากการระบาดของโควิดแล้ว มาเก๋ายังได้รับผลกระทบจากนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของสีจิ้นผิง กล่าวคือ นักท่องเที่ยวจีนเดินทางเข้ามาเก๋าน้อยลง โดยเฉพาะข้าราชการ³⁶ ตัวเลขสถิติแสดงให้เห็นว่า จำนวนเงินที่นักท่องเที่ยวใช้พินั้นมีปริมาณลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับยุคก่อนดำเนินนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน³⁷

สำหรับด้านกฎหมาย ไบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันของบริษัททั้งหมดในมาเก๋าสิ้นสุดลงในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2022 ที่จะถึงนี้ จึงเปรียบได้กับการล้างไพ่ทั้งหมด ส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามต่อการตั้งกฎเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลธุรกิจทางการเมืองมาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนแก้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเด็นต่าง ๆ เช่น จำนวนคาสิโน อายุของใบอนุญาต การคุ้มครองแรงงานในอุตสาหกรรมการพนัน ความรับผิดชอบต่อสังคมและโทษของภาคธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งยังไม่มีสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากทางการ แต่สื่อระบุในเบื้องต้นว่า อาจมีการลดอายุของใบอนุญาตจาก 20 ปีเหลือ 10 ปีเท่านั้น³⁸ และธุรกิจการพนันอาจถูกควบคุมกำกับโดยรัฐบาลและมีกฎระเบียบที่เข้มงวดมากขึ้น³⁹ ประกอบกับข่าวการจับกุมนักธุรกิจคาสิโน Alvin Chau ว่ามีส่วนร่วมในการเปิดบ่อนผิดกฎหมายในต่างประเทศในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2021⁴⁰ ยิ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่ออนาคตของอุตสาหกรรมการพนันในมาเก๋

จากข้อมูลข้างต้นสามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจใหม่ในมาเก๋อาจมีจำนวนเท่าเดิมหรือถูกจำกัดจำนวนให้ลดลง เท่ากับว่าในระยะสั้นจำนวนคาสิโนจะไม่มีการเพิ่มมากขึ้น อัตราการแข่งขันจะไม่เพิ่มขึ้น ทำให้บางบริษัทที่ขาดทุนและไม่สามารถรักษาสถานะการเงินได้ต้องออกจากการประกอบธุรกิจ



การพนันหรือเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจ อันจะไปสอดคล้องกับแผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจกว้างตั้ง-มาเก่าของรัฐบาลจีนและเป็นการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่นักพนัน VIP ลดจำนวนลง จึงต้องเปลี่ยนทิศทางเศรษฐกิจเป็นการให้บริการด้านการท่องเที่ยวและความบันเทิงอื่น ๆ สำหรับจับกลุ่มนักท่องเที่ยวทั่วไปแทน

บทเรียนทางนโยบายจากมาเก๊า

อุตสาหกรรมการพนันเป็นอุตสาหกรรมหลักของมาเก๊า คิดเป็นร้อยละ 50 ของ GDP⁴¹ ซึ่งทำให้เศรษฐกิจมาเก๊าได้รับผลกระทบสูงมากในช่วงปี ค.ศ. 2020 – 2021 จากการระบาดของโควิด ผนวกกับนโยบายการจ้ดระเบียบสังคมที่เข้มงวดขึ้นของรัฐบาลจีน ดังนั้น ดีเบตในวงนโยบายสาธารณะของมาเก๊าในช่วง 2-3 ปี ที่ผ่านมา จึงเห็นว่ามาเก๊าต้องมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่การพนัน แต่เกี่ยวข้องกับ การพนันและการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม ห้างสรรพสินค้า รวมไปถึง สร้างโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมอื่น ๆ เช่น สะพาน ถนน เพื่อให้การเดินทางจากจีนแผ่นดินใหญ่มามาเก๊าทำได้ง่ายขึ้น สำหรับประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่ นักพนัน รายได้สำคัญของมาเก๊า เริ่มเปลี่ยนมาเป็นการช้อปปิ้งของนักท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต⁴²

บทเรียนจากมาเก๊าสะท้อนให้เห็นว่า การท่องเที่ยวการพนัน (Gambling Tourism) แม้ว่าจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจได้จริง แต่ต้องมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยมีแนวโน้มว่าเหมาะสมกับประเทศหรือเขตที่มีพื้นที่จำกัด มีปัญหาทางเศรษฐกิจและการว่างงานสูง อาจกล่าวได้ว่า การหวังพึ่งพาอุตสาหกรรมการพนัน เพื่อกกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นหรือเป็นบันไดขั้นแรกในการพัฒนานั้นสามารถกระทำได้⁴³ แต่ไม่อาจหวังให้เป็นอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในระยะยาวได้⁴⁴

อนึ่ง ผลการศึกษาเปรียบเทียบคาสีโนในเอเชียในปี ค.ศ. 2017 นำไปสู่ข้อสรุปลักษณะ 5 ประการหาความต้องการสร้างอุตสาหกรรมการพนันที่ยั่งยืน ได้แก่ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม การให้บริการความบันเทิงอย่างครบวงจร (เพิ่มเติมจากคาสีโน) ความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนรอบคาสีโน ความสามารถในการดึงดูดนักท่องเที่ยว และนโยบายของรัฐที่ชัดเจน⁴⁵

จับกับ อุตสาหกรรมการพนันในภูมิภาค

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2021 คณะกรรมการสามัญประจำสภาประชาชนแห่งชาติ ได้แก้ไขกฎหมายอาญา ครั้งที่ 11 โดยในมาตรา 303 ได้เพิ่มเนื้อความในวรรคท้ายห้ามจัดให้ประชาชนชาวจีนเล่นการพนันนอกพรมแดน และให้มีโทษเช่นเดียวกับฐานการเปิดบ่อนการพนัน ตามบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะรวมถึงการพนันออนไลน์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังห้ามการจัดทัวร์ให้คนจีนไปเล่นการพนันที่ต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น หากคนจีนไปต่างประเทศเองแล้วเข้าบ่อนในต่างประเทศ ไม่ใช่การกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่หากเป็นการประกาศ โฆษณาว่ามีบ่อนนี้ที่ต่างประเทศเปิดเพื่อให้คนจีนมาเล่นการพนัน การกระทำเช่นนี้จะผิดกฎหมาย การจัดทัวร์ไปเที่ยวต่างประเทศและมีรายการพาคนจีนไปเล่นการพนัน หรือจัดทัวร์ไปต่างประเทศเพื่อให้คนจีนไปเล่นการพนันโดยเฉพาะ ก็จะมีคามผิดตามกฎหมายนี้เช่นกัน ซึ่งกฎหมายให้ลงโทษตามวรรคสองซึ่งเป็นความผิดของการเปิดบ่อนการพนัน

“บทเรียนจากมาเก๊าสะท้อนให้เห็นว่า
การท่องเที่ยวการพนัน [Gambling Tourism]
แม้ว่าจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจได้
แต่ต้องมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม
การหวังพึ่งพาอุตสาหกรรมการพนัน
เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น
หรือเป็นบันไดขั้นแรกในการพัฒนานั้น
สามารถกระทำได้ แต่ไม่อาจหวังให้เป็น
อุตสาหกรรมที่ยั่งยืนในระยะยาว”

นอกจากนั้น ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2020 ต่อเนื่องถึงเดือนมกราคมและเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2021 กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวได้ประกาศบัญชีดำรายชื่อสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นบ่อนการพนันข้ามพรมแดน รวมจำนวน 3 บัญชี แต่ไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะว่ามีสถานที่ใดบ้างหรือมีรายละเอียดอย่างไร หากพิจารณาจากประกาศ เข้าใจได้เพียงว่าอาจเป็นชื่อเขตและชื่อเมือง โดยที่ไม่เปิดเผยรายละเอียด ทั้งนี้ เพื่อให้สถานบันเทิงบริษัททัวร์หรือนักพนันกังวลว่าตนอาจถูกจัดการโดยกฎหมายได้⁴⁶ มีสื่ออย่างเช่น The Diplomat และ South China Morning Post ตั้งข้อสังเกตว่าสถานที่ที่น่าจะอยู่ในบัญชีดำคือเมืองที่มีบ่อนจำนวนมากในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ เมียนมาร์ กัมพูชา และฟิลิปปินส์⁴⁷

สำหรับผลกระทบต่อการเดินทางไปสถานที่ในบัญชีดำมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การทำบัญชีดำรายชื่อสถานที่เหล่านี้ส่งผลให้ การเดินทางไปยังประเทศ เมือง หรือเขตที่การพนันอยู่ในบัญชีดำยากขึ้น⁴⁸ ยกตัวอย่างเช่น หากต้องไปทำงานที่ปอยเปต หรือ ฟิลิปปินส์ ที่มีบ่อนทุกชุมชน ผู้เดินทางจะต้องขอเอกสารรับรองสถานะทำงานจากหน่วยงานหรือองค์กร เช่นเอกสารรับรองว่าจะไม่พนัน หรืออาจต้องแสดงแผนการเดินทาง สถานที่ที่จะไปก่อนเดินทางให้ทางการตรวจสอบ หรือหากจะเข้าไปเขตที่มีบ่อนพนัน จะต้องมียกเอกสารขอเดินทางเข้าเฉพาะและกำหนดเวลาเดินทางออก เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในตัวประกาศบัญชีที่สามพบว่า มาตรการที่อาจถูกบังคับกับการเดินทางนั้น อาจมีการงดการให้จัดทัวร์ไปสถานที่นั้นชั่วคราว การระงับการขอวีซ่าแทน การตรวจสอบการท่องเที่ยวเดินทางแบบเหมาเครื่อง เป็นต้น



ด้วยนโยบายต่างประเทศและความสำคัญเชิงภูมิรัฐศาสตร์ของจีน ทำให้ทิศทางการปราบปรามการพนันที่เข้มงวดขึ้นของจีน ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการพนันในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาของประเทศกัมพูชา ฟิลิปปินส์ และเมียนมาร์

กัมพูชา

ในปี ค.ศ. 2018 รัฐบาลกัมพูชาได้ออกใบอนุญาตสำหรับธุรกิจการพนันจำนวนกว่า 150 ฉบับ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเมืองสีหนุวิลล์ (Sihanoukville) ให้กลายเป็นเมืองศูนย์กลางการพนันของชาวจีนในกัมพูชา โดยมีคาสีโนจำนวนเกือบ 100 แห่ง

หากในเวลาต่อมา ด้วยแรงกดดันจากรัฐบาลจีนที่ต้องการปราบปรามการพนัน ทำให้ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2019 นายกรัฐมนตรีสุนเซนของกัมพูชาได้ประกาศว่า ตนจะแบนการพนันออนไลน์ในกัมพูชาทั้งหมด โดยจะเริ่มมีผลบังคับในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2020 จากเดิมที่เคยห้ามเพียงการให้บริการกับคนกัมพูชาเท่านั้น⁴⁹ และจะเริ่มปฏิบัติการตรวจสอบบ่อนคาสีโนทั่วประเทศ โดยกระทรวงการคลังของกัมพูชಾಯอมรับว่า การกระทำเช่นนี้แม้จะทำให้ประเทศมีรายได้เข้าประเทศลดลง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักแล้วนับว่าคุ้มค่าที่จะช่วยลดอัตราการเกิดอาชญากรรมและผลลบทางสังคมจากการพนัน⁵⁰

ผลของการประกาศเช่นนี้ ทำให้ไม่มีการออกใบอนุญาตดำเนินธุรกิจการพนันใหม่อีกต่อไป และทำให้ธุรกิจการพนันในกัมพูชาต้องปิดตัวลงภายในปี ค.ศ. 2019 ส่งผลให้มีคนจีนที่เคยอาศัยอยู่ในกัมพูชากว่าสี่แสนคนทยอยเดินทางออกจากประเทศกัมพูชา⁵¹ นอกจากนี้ ตำรวจจีนและกัมพูชายังร่วมกันทำโครงการการบังคับใช้

กฎหมายร่วมกัน (Joint Enforcement Program) ในเมืองสีหนุวิลล์ โดยจับกุมชาวจีนจำนวน 127 ราย ที่เป็นผู้ต้องสงสัยกลุ่มมิจฉาชีพออนไลน์ โดยรัฐบาลกัมพูชายินยอมร่วมมือกำกับดูแลและจัดการกับอาชญากรข้ามพรมแดนกับจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2019 เป็นต้นมา และมีแนวโน้มที่จะดำเนินการร่วมกับจีนต่อไป

ฟิลิปปินส์

องค์กร Philippine Amusement and Gaming Corporation (PAGCOR) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่กำกับดูแลอุตสาหกรรมเกมและการพนันภายในประเทศฟิลิปปินส์ทั้งหมด โดยเป็นผู้ออกใบอนุญาตการดำเนินธุรกิจคาสีโน และมีการจัดตั้งหน่วยงานย่อยที่มีหน้าที่ดูแลธุรกิจที่ให้บริการลูกค้า นักพนันนอกประเทศโดยเฉพาะในชื่อ Philippine Offshore Gaming Operators (POGO)

ในเดือนสิงหาคมปี ค.ศ. 2019 รัฐบาลจีนได้เรียกร้องให้รัฐบาลฟิลิปปินส์สั่งให้ PAGCOR ระงับการออกใบอนุญาต POGO และออกกฎหมายแบนการพนันออนไลน์ เพื่อช่วยปราบปรามการพนันออนไลน์ตามนโยบายของประเทศจีน ทั้งยังร้องขอให้ทางการฟิลิปปินส์ช่วยสืบสวนคนจีนที่ขายแรงงานในฟิลิปปินส์ที่ทำงานในธุรกิจการพนัน โดยให้ข้อมูลว่าการพนันออนไลน์ที่ผิดกฎหมายมีเงินไหลเวียนในระบบกว่าร้อยล้านหยวน เอกอัครราชทูตจีนประจำประเทศฟิลิปปินส์ยังให้เหตุผลว่า การพนันเป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้นในประเทศจีนและฟิลิปปินส์ มีชาวจีนทั้งที่เป็นนักพนันและเจ้าหน้าที่ในระบบในฟิลิปปินส์ก่ออาชญากรรม เช่น จับตัวประกัน ใ้เงิน ฯลฯ ในที่สุด รัฐบาลฟิลิปปินส์ยอมระงับ

“นโยบายต่างประเทศและ
ความสำคัญเชิงภูมิรัฐศาสตร์ของจีน
ทำให้ทิศทางการปราบปรามการพนัน
ที่เข้มงวดขึ้นของจีน
ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการพนัน
ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาของประเทศกัมพูชา
ฟิลิปปินส์ และเมียนมาร์”

ใบอนุญาตชั่วคราว โดยยกเลิกใบอนุญาต POGO กว่า 28 ฉบับ และปิดเว็บไซต์และแพลตฟอร์มการจ่ายเงินออนไลน์⁵²

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2020 PAGCOR ได้สั่งให้ยกเลิกใบอนุญาตทำงานของชาวจีนที่มีประวัติอาชญากรรมตามรายชื่อในบัญชีของสถานทูตจีน โดยเอกอัครราชทูตจีนกล่าวว่าบุคคลในรายชื่อดังกล่าวเป็นกลุ่มคนที่ถูกห้ามไม่ให้ออกจากประเทศจีน⁵³ อย่างไรก็ตามก็ดี ประธานาธิบดีดูเตร์เตยังยืนยันกับสื่อของฟิลิปปินส์ว่าจีนไม่มีอิทธิพลเหนือฟิลิปปินส์ การตัดสินใจจะแบนหรือไม่แบนการพนันออนไลน์นั้นอยู่ที่เขา หากประเทศฟิลิปปินส์หารายได้จากการพนันได้ เขาก็ยังคงจะให้หารายได้จากการพนัน⁵⁴

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้มีการเรียกเก็บภาษีจากธุรกิจการพนันออนไลน์ของบริษัทต่างชาติเพิ่มขึ้นด้วยการผ่านกฎหมาย Republic Act 11590: An Act Taxing POGOs ซึ่งส่วนหนึ่งทำให้นักธุรกิจและนักพนันจีนตัดสินใจเดินทางออกจากฟิลิปปินส์ไปเป็นจำนวนมาก⁵⁵ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การตัดสินใจทางนโยบายเรื่องการเรียกเก็บภาษีของประธานาธิบดีดูเตร์เต ดูจะสอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลจีนในการปราบปรามอุตสาหกรรมการพนันข้ามพรมแดน

เมียนมาร์

ความสัมพันธ์บริเวณชายแดนเมียนมาร์-จีนนั้น เป็นประเด็นเชิงภูมิรัฐศาสตร์ที่มีความละเอียดอ่อนสูง เนื่องจากมีปัญหาของการกระทำผิดกฎหมายอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นบ่อนการพนัน การลักลอบหนีออกนอกประเทศจีน สำหรับประเทศเมียนมาร์มีกฎหมายให้พนัน (Pyidaungsu Hluttaw Law No.13/2019) อนุญาตให้ดำเนินธุรกิจ



การพนันเฉพาะสถานที่ที่ได้รับอนุญาต แต่ด้วยความไม่มีเสถียรภาพของการเมืองในเมียนมาร์ รายละเอียดกฎหมายเกี่ยวกับการพนัน การจัดการ การวางแผนนโยบายจึงไม่มีความชัดเจน เมียนมาร์จึงเป็นแหล่งที่นักพนันจีนเดินทางเข้ามาจำนวนมากภายหลังจากการที่จีนสามารถกดดันให้กัมพูชาและฟิลิปปินส์ปราบปรามอุตสาหกรรมการพนันได้สำเร็จ

สิ่งที่จีนทำได้ในตอนนี้ในกรณีของการพนันของชาวจีนในเมียนมาร์ จึงเป็นการกระทำฝ่ายเดียวจากด้านชายแดนฝั่งจีน กล่าวคือ การระงับบัญชีของนักท่องเที่ยวจีนที่ข้ามแดนไปพนัน การห้ามไม่ให้ข้ามแดนชั่วคราว หรือตัดไฟและแทรกแซงสัญญาณโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ตในเมียนมาร์ ทั้งสื่อจีนยังพยายามประชาสัมพันธ์ให้เห็นว่าเมืองชายแดนพม่าเป็นพื้นที่ที่อันตรายและควรหลีกเลี่ยงการเดินทาง ทั้งหมดนี้สะท้อนว่าสำหรับจีนแล้วปัญหาความมั่นคงเป็นสิ่งที่จีนให้ความสำคัญอย่างยิ่ง และในการจัดการชายแดนจีนเมียนมาร์นั้น ทางฝั่งจีนมีอำนาจในการจัดการสูงกว่า⁵⁶

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการที่นักลงทุนจีนตั้งใจจะเข้ามาพัฒนาในเมียนมาร์ผ่านกรอบความร่วมมือ China-Myanmar Economic Corridor (CMEC) และกรอบความร่วมมือ China's Belt and Road Initiative (BRI) อันได้แก่ Yatai City, Saixigang Industrial Zone และ Huanya New City นั้น มีทิศทางเพื่อสร้างเศรษฐกิจจากธุรกิจการพนัน และมีรายงานจากสื่อท้องถิ่นว่า รัฐบาลเมียนมาร์อาจออกกฎหมายให้การพนันถูกกฎหมายสำหรับต่างชาติเท่านั้น⁵⁷ ปัจจุบันยังไม่มีทิศทางหรือนโยบายที่ชัดเจนจากทางการเมียนมาร์

บทสรุป

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมการพนันทั้งในมาเก๊าและในภูมิภาคได้รับผลกระทบจากแรงต้านอย่างน้อยสามประการ ซึ่งมีส่วนสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายภายในของจีนและการเปลี่ยนแปลงของจำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางออกมาแสวงโชคยังต่างประเทศ

ประการแรก แรงต้านจากนโยบายภายในของรัฐบาลจีนที่เข้มงวดยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในยุคของรัฐบาลสีจิ้นผิงที่มีนโยบายปราบคอร์รัปชันและจัดระเบียบสังคมจีนครั้งใหญ่ ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าแม้แต่รัฐบาลมาเก๊าก็หันมาร่วมมือตามแผนของรัฐบาลจีนในการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นนอกเหนือจากอุตสาหกรรมการพนัน นอกจากนี้ เรายังเห็นข่าวแรงกดดันจากรัฐบาลจีนต่อรัฐบาลของประเทศที่เปิดบ่อนการพนันเพื่อรับนักท่องเที่ยวจีน ไม่ว่าจะเป็นในประเทศกัมพูชา ฟิลิปปินส์ เมียนมาร์

ประการที่สอง คือ แรงต้านจากลักษณะของตัวอุตสาหกรรมการพนันเอง ตัวอย่างของมาเก๊าแสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากการพึ่งพาอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งมากเกินไป โมเดลมาเก๊ายังไม่ใช่ตัวอย่างโมเดลธุรกิจการพนันที่ยั่งยืน เพราะการพึ่งพาเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีกำลังทางการเงินสูงอย่างนักพนัน VIP ที่เป็นนักธุรกิจ ข้าราชการของจีนนั้น อาจใช้ไม่ได้อีกต่อไป เพราะการเดินทางของชาวจีน โดยเฉพาะการเดินทางของข้าราชการ อยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดขึ้นของรัฐบาลจีน ทั้งยังมีเหตุเช่นโรคระบาดหรือภัยธรรมชาติที่อาจหยุดชะงักการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวจีนได้ทุกเมื่อ



ประการสุดท้าย คือ แรงต้านจากชุมชนในท้องถิ่นที่มีต่ออุตสาหกรรมการพนัน ในขณะที่แหล่งพนันในภูมิภาค เช่น กัมพูชา ฟิลิปปินส์ เมียนมาร์ เริ่มทำรายได้เป็นกอบเป็นกำจากอุตสาหกรรมนี้ ผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นทั้งการทำมาหาเลี้ยงชีพ วิธีการดำเนินชีวิตของคนเหล่านี้ ย่อมเป็นสิ่งที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ จะต้องพิจารณาว่าคุ้มค่าที่จะแลกหรือไม่ อีกทั้งนักพนันนักท่องเที่ยวจีน มีความหลากหลายสูง ปรับตัวได้ไวและเกาะกลุ่มกัน หากมีกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการเล่นพนัน นักพนันก็พร้อมที่จะไปในพื้นที่ใหม่ที่สามารถตอบสนองความต้องการของตนและเผชิญแรงเสียดทานที่ต่ำกว่า

สำหรับประเทศไทยที่อาจมีกลุ่มที่เสนอแนวความคิดสนับสนุนการเปิดเขตการพนันถูกกฎหมาย โดยมีเป้าหมายหนึ่งเพื่อที่จะดึงดูดนักพนันชาวจีน และหวังผลในการพัฒนาเศรษฐกิจจากอุตสาหกรรมการพนัน ย่อมควรต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและระมัดระวังยิ่ง เนื่องจากแรงต้านหลายประการที่กล่าวมาข้างต้นทำให้อุตสาหกรรมการพนันในภูมิภาคอาจไม่สดใสเช่นในอดีตอีกต่อไป

เชิงอรรถ

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้อำนวยการศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เขียนขอขอบพระคุณนิรันดร์ ลีธนะกุล ผู้ช่วยวิจัย ที่ได้ช่วยค้นคว้า และเรียบเรียงข้อมูล

² Cheng, Tijie. (2011). *The Sociology of Gambling In China*. Social Sciences Academic Press, p. 94.

³ Wu, A. M. S., & Lau, J. T. F. (2015). Gambling in China: Socio-historical Evolution and Current Challenges. *Addiction*, 110(2), pp. 210-216.

⁴ Cheng, Tijie. (2011). *Op. cit.*, p. 68.

⁵ Circular of the General Office of the State Council on Forwarding the Opinions of the Ministry of Public Security and Other Three Departments on Special Action Proposal for Strengthening Administration on Entertainment Places and Crackdown on Social Filthy Phenomena

⁶ Interpretation of the Supreme People's Court and Supreme People's Procuratorate about Some Issues Concerning the Application of Law in Gambling Criminal Cases





⁷ Opinions of the Supreme People's Court, the Supreme People's Procuratorate and the Ministry of Public Security on Several Issues concerning the Application of Law in the Handling of Criminal Cases of Internet Gambling

⁸ Opinions of the Supreme People's Court, the Supreme People's Procuratorate and the Ministry of Public Security on Several Issues concerning the Application of Law in the Handling of Cases Involving the Use of Gambling Machines to Open Casinos

⁹ Notice on Strictly Combatting Cross-border Gambling and Telecom Network Fraud During the Covid-19 Epidemic Period

¹⁰ The Blacklist System for Cross-border Gambling Tourist Destinations

¹¹ Notice by the Supreme People's Court, the Supreme People's Procuratorate, and the Ministry of Public Security Regarding Issuing the Opinions on Several Issues Concerning the Handling of Cases Involving the Crime of Cross-border Gambling

¹² Criminal Law Amendment No. 11

¹³ Bulletin of the Supreme People's Court, the Supreme People's Procuratorate, and the Ministry of Public Security Regarding Urging Criminal Suspects Involved in Cross-Border Gambling to Voluntarily Surrender Themselves

¹⁴ 网络赌博内幕大揭. <https://zhuanlan.zhihu.com/p/273426783>

¹⁵ Interpretation of the Supreme People's Court and Supreme People's Procuratorate about Some Issues Concerning the Application of Law in Gambling Criminal Cases

¹⁶ Criminal Law Amendment No. 11, Article 303.

¹⁷ 跨境赌博首次入刑，3月1日起正式实. <http://www.mfa.gov.cn/ce/cemm/chn/lsfw/t1858717.htm>

¹⁸ 新华网：广东破获史上最大网络彩票赌博案月投注额超4000亿. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-04/01/c_127646406.htm

¹⁹ 国家移民管理局版：打击治理跨境赌博取得重要阶段性成, <http://www.nia.gov.cn/n897453/c1349418/content.html>

²⁰ 公安部：打击治理跨境赌博工作取得显著成, http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/09/content_5598556.htm

²¹ 武颖. 新型网络赌博洗钱的特征和应对建议——以无锡“4.26”跨境网络赌博案为例, 《中国信用卡》2021(07).

²² 宗凤月, 新型社交网络赌博犯罪的进化——以‘微信红包’变相赌博为例, 《犯罪研究》2016(05).

²³ 曾博伟：严防跨境赌博通过旅游渠道扩散, http://travel.china.com.cn/txt/2021-01/28/content_77164200.html



²⁴ 赵克志在部署打击治理跨境赌博工作时强调 继续采取最严厉措施打击治理跨境赌博犯罪, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1696495256414155350&wfr=spider&for=pc>

²⁵ 共同筑牢网络安全防线——党的十八大以来网络安全发展成就综述-新华网, http://www.news.cn/legal/2021-10/11/c_12111398966.htm

²⁶ Asian Racing Federation. (2021, September). *How China's Crackdown on Illegal Betting Impacts Global Markets*. https://assets-global.website-files.com/5f8e2bde2b2ef4841cd-6639c/613077d94afe115ac35264e3_How%20China's%20Crackdown%20on%20Illegal%20Betting%20Impacts%20Global%20Betting%20Markets_v2.pdf

²⁷ Wu, A. M. S. & Lau, J. T. F. (2015). *Op. cit.*, p. 212.

²⁸ *Ibid.*, p. 212.

²⁹ Chan, Chi & Li, Wai Lim & Leung, Eugene. (2016). The History of Gambling in Hong Kong and Macao. In *Problem Gambling in Hong Kong and Macao* (pp. 1-36). Springer, Singapore.

³⁰ 天风新兴产业. 博彩行业: 监管日趋完善, 澳门博彩业迎来发展新机遇. 证券研究报告. 2021(12).

³¹ Government of Macao Special Administrative Region Statistics and Census Service. (2021). *Macau in Figures 2021*. http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/b975a2eb-f733-43f7-b519-4d4dc6f74e2a/E_MN_PUB_2021_Y.aspx

³² Government of Macao Special Administrative Region Statistics and Census Service. (2020). *Yearbook of Statistic 2020*. http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/f0b9eba3-76d1-48d0-9419-b94f6620b680/E_AE_PUB_2020_Y.aspx

³³ Government of Macao Special Administrative Region Statistics and Census Service. (2022, March 4). *Time Series Database: Gross Domestic Product (GDP)*. <https://www.dsec.gov.mo/ts/#/step2/PredefinedReport/en-US/32>

³⁴ 疫情常态下的澳门博彩业何去何从:全球博彩业步入平稳发展、合理转型期. <https://mp.weixin.qq.com/s/GpPH4ZvH6T0saR7x9xkXkQ>

³⁵ 《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》

³⁶ Tang, M., & Chan, G., & He, Y. (2021). What Are The Barriers To The Return Of Chinese Tourists To Macau In The Background Of Anti-Corruption Policies. *International Journal of Social Science Research*, 3(4), pp. 329-343.

³⁷ Sio-Chong U & Yuk-Chow So. (2020). The impacts of financial and non-financial crises on tourism: Evidence from Macao and Hong Kong. *Tourism Management Perspectives*, 33. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2019.100628>

³⁸ 澳门赌场修制 强调赌博也不准危害中国国家安全. <https://rfi.my/8535>





³⁹ Zhao, Shirley & Palmeri, Christopher. (2021, September 15). *Macau Casinos See \$18 Billion Wipeout as China Tightens Grip*. Bloomberg. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-14/macau-casinos-downgraded-by-jpmorgan-as-relicensing-begins>

⁴⁰ Bangkok Post. (2021, November 29). *Macau casino stocks tumble after junket boss arrest*. <http://www.bangkokpost.com/business/2223435/macau-casino-stocks-tumble-after-junket-boss-arrest>

⁴¹ Trading Economics. (n.d.). *Macau GDP Annual Growth Rate*. <https://tradingeconomics.com/macau/gdp-growth-annual>

⁴² 天风新兴产业. 博彩行业: 监管日趋完善, 澳门博彩业迎来发展新机遇. 证券研究报告. 2021(12).

⁴³ Metaxas, T. & Folinas, S. (2021). Gambling Tourism and Economic Development: Some Lessons from Macao. *Journal of Economics, Finance and Management Studies*, 4(3), pp. 156-165. <https://doi.org/10.47191/jefms/v4-i3-07>

⁴⁴ 罗浩, 黄思齐, 黄富文, 论澳门的旅游业转型: 以博彩旅游带动文化旅游, 《经济管理》2015(6), 123-132.

⁴⁵ McCartney, Glenn. (2017). Betting on casino tourism resilience: a case study of casino expansion in Macao and the Asia Region. In Richard Butler (Ed.). *Tourism and Resilience* (pp. 195-205), CABI.

⁴⁶ Cai, Jane & Rui, Guo. (2021, January 28). *Beijing to expand blacklist of overseas gambling destinations for Chinese tourists*. South China Morning Post. <http://www.scmp.com/news/china/politics/article/3119519/beijing-expand-blacklist-overseas-gambling-destinations-chinese>

⁴⁷ 菲律宾、柬埔寨、缅甸恐被列入中国跨境赌博旅游目的地黑名单. http://www.wgj8.com/news/news_77532.html

⁴⁸ 比莱农劝返更厉害的——跨境赌博旅游目的地“黑名单”制度上线. <http://www.bodu365.co/a/11488.html>

⁴⁹ Conneller, Philip. (2019, September 2). *Cambodia Bows to Beijing Pressure: Online Gambling Gone by End of Year, Says Regime*. Casino.org. <http://www.casino.org/news/cambodia-bows-to-beijing-pressure-online-gambling-gone-by-years-end/>

⁵⁰ Sokhean, Ben. (2020, January 1). *Immigration Dept says 400,000 Chinese have left because of online gambling ban*. Khemer Times. <http://www.khmertimeskh.com/675447/gdi-attributes-mass-departure-to-online-gambling-ban/>

⁵¹ Radio Free Asia. (2019, September 6). *Some 120,000 Chinese Nationals Depart Cambodia Following Ban on Online Gambling*. <http://www.rfa.org/english/news/cambodia/depart-09062019172808.html>





⁵² Inside Asian Gaming. (2019, August 22). *China calls for total ban on online gambling in the Philippines*. <http://www.asgam.com/index.php/2019/08/22/china-calls-for-total-ban-on-online-gambling-in-the-philippines/>

⁵³ Inside Asian Gaming. (2020, February 27). *PAGCOR working with Chinese Embassy in Manila to track down illegal POGO workers*. <http://www.asgam.com/index.php/2020/02/27/pagcor-working-with-chinese-embassy-in-manila-to-track-down-illegal-pogo-workers/>

⁵⁴ iGaming Times. (2021, November 10). *Duterte says yes to betting on Boracay*. <http://www.igamingtimes.com/2021/11/10/duterte-says-yes-to-betting-on-boracay/>

⁵⁵ The Real Deal. (2021, October 17). *New Philippine tax on foreign gaming companies could deal another blow to office market*. <https://therealdeal.com/2021/10/17/new-philippine-tax-on-foreign-gaming-companies-could-deal-another-blow-to-office-market/>

⁵⁶ Su, Xiaobo & Li, Cansong. (2021). Bordering dynamics and the geopolitics of cross-border tourism between China and Myanmar. *Political Geography*. 86. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102372>

⁵⁷ Asian Gaming Brief. (2020, November 13). *Online operators find new home in Myanmar*. <https://agbrief.com/news/myanmar/13/11/2020/news-myanmar-online-operators-find-new-home-in-myanmar/>



ศูนย์วิจัยนโยบายการต่างประเทศ
CENTER FOR ANALYSIS STRATEGIES



สำนักงานหอการค้าไทย
การสร้างเสริมสุขภาพ

ตลาดการพนันรอบบ้าน
ท่ามกลางสถานการณ์โควิด-19

ณัฐกร วิทิตานนท์

จีนกับอุตสาหกรรม
การพนัน
อาร์ม ตั้งนิรันดร



แลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ที่
www.facebook.com/gamblingstudy



สืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่
www.gamblingstudy-th.org