



# รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

## โครงการวิจัย

“เศรษฐกิจหยวใต้ดิน :

มุมมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทยผ่านธุรกิจการพนัน”

โดย

นพรัตน์ วรรณเทพสกุล

ภายใต้โครงการ การศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สิงหาคม 2554

**เศรษฐกิจหยวไต้ดิน**  
**มุมมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทยผ่านธุรกิจการพนัน<sup>1</sup>**  
นพนันที่ วรรณเทพสกุล<sup>2</sup>

**1. ความนำ**

จากบรรดาการพนันที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศไทย หยวไต้ดินเป็นการพนันชนิดที่มีผู้นิยมเล่นกว้างขวางมากที่สุดโดยเฉพาะในกลุ่มคนชั้นล่าง คนเล่นหยวไต้ดินนั้นประกอบไปด้วยผู้คนหลากหลายอาชีพ มีตั้งแต่เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน แม่ค้าในตลาดซึ่งเป็นคนจนและผู้มีการศึกษาน้อย ไปจนถึงเจ้าแก้วซึ่งมีฐานะดีกว่า นักเรียนนักศึกษาและข้าราชการซึ่งจัดว่าเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่า แต่คนเล่นหยวไต้ดินกลุ่มใหญ่ที่สุด ได้แก่ชาวบ้านระดับรายได้ต่ำทั้งในเมืองและชนบททั่วไป<sup>3</sup> หยวไต้ดินนั้นเป็นรูปแบบการเสี่ยงโชคที่รอกใจคนวัยทำงานทุกระดับอายุ ตั้งแต่เริ่มต้นวัยทำงานจนถึงอายุ 50 ปีขึ้นไป<sup>4</sup> อาจกล่าวได้ว่าหยวไต้ดินเป็นการพนันของมวลชนจำนวนมหาศาล จากการศึกษาของสังคีตและคณะ (2546) พบว่าในปี พ.ศ.2544 มีผู้เล่นหยวไต้ดินทั่วประเทศสูงถึง 23.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 51 ของประชากรผู้ใหญ่ทั่วประเทศ (ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป)<sup>5</sup> ตัวเลขประมาณการสำหรับผู้เล่นหยวไต้ดินในภายหลังแสดงชัดเจนว่าผู้เล่นหยวไต้ดินในสังคมไทยคงอยู่ในระดับดังกล่าว แม้ในขณะที่มีการนำหยวไต้ดินมาบนดินสำรวจในอีก 5 ปีต่อมา มีรายงานผู้ซื้อหยวไต้ดินบนดินจำนวนประมาณเท่าเดิมคือ 23 ล้านคน<sup>6</sup> ถ้าจะประเมินขึ้นต่ำ

<sup>1</sup> รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 2 โครงการวิจัยเรื่อง เศรษฐกิจหยวไต้ดิน: มุมมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทยผ่านธุรกิจการพนัน เป็นส่วนหนึ่งภายใต้โครงการการศึกษาเรื่อง สถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เสนอ ณ ห้องประชุม 209 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 24 มิถุนายน 2554

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> ผาสุกและคณะ, 2543 หน้า 171; สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554 หน้า 32

<sup>4</sup> ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2553 หน้า 21 และ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554

<sup>5</sup> สังคีต และคณะ, 2546, หน้า 221

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2550 หน้า 5 ในรายงานเป็นการสำรวจในปี พ.ศ.2550 โดยศูนย์วิจัยธรรมภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และศูนย์วิจัยเอแบค นวัตกรรมทางสังคม การจัดการและธุรกิจ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เรื่อง “โครงการสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนเกี่ยวกับการพนันในสังคมไทย” สำรวจข้อมูลจากประชาชนที่มีอายุ 10 ปีขึ้นไป ในเขต

จากข้อมูลในปี พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายที่รัฐบาลจัดให้มีการซื้อหอยบนดินว่า ผู้เล่นหอยได้ดินกับหอยบนดินเป็นผู้เล่นกลุ่มเดียวกัน คนเล่นหอยในสังคมไทยจะมีจำนวนเท่ากับการศึกษาก่อนหน้านี้โดย สังกิตและคณะ (2546) คือ 23 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนเท่ากับ ร้อยละ 40 ของประชากรจากฐานข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่มีอายุ 10-70 ปี ทั้งประเทศ<sup>7</sup> แต่ถ้าหากเชื่อว่่านักเล่นหอยจะเพิ่มขึ้นจากเดิมก่อนรัฐบาลจะเปิดจำหน่ายหอยบนดิน ผู้เขียนประเมินจากงานวิจัยของสังกิต พิริยะรังสรรค์ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ นภดล วรรณิกา และคณะ (2550) คาดคะเนจำนวนผู้เล่นหอยช่วงเปิดขายหอยบนดินอย่างถูกกฎหมายว่า จำนวนคนเล่นหอยในสังคมไทยขณะนั้นจะตกอยู่ค่าใดค่าหนึ่งระหว่าง 23-34 ล้านคน<sup>8</sup> รายงานสำรวจพฤติกรรมการเล่นพนันหลายๆครั้งต่อมายังคงให้ภาพคล้ายเดิม ในปี พ.ศ. 2553 การสำรวจโดยมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ สามารถประมาณค่าจำนวนผู้เล่นหอยที่ใกล้เคียงกับการสำรวจครั้งก่อนๆ การสำรวจครั้งนี้พบว่า ประชาชนตัวอย่างจำนวนร้อยละ 41.0 เคยเล่นพนันหรือเสี่ยงโชค ในรอบ 12 เดือนก่อนช่วงเวลาที่ทำการสำรวจ และผู้เคยเล่นการพนันมากกว่ากึ่งหนึ่งมีประสบการณ์เล่นหอยได้ดิน การสำรวจเดียวกันนี้ประเมินว่า กลุ่มตัวอย่างที่เคยเล่นพนันหรือเสี่ยงโชคที่เป็นเพศหญิง ทุกๆ 6 คนจากประชาชน 10 คน เล่นหอยได้ดิน สำหรับเพศชายเล่นหอยได้ดินน้อยกว่า แต่เมื่อเทียบกับการพนันชนิดอื่นๆ แล้ว จำนวนประชาชนที่เล่นหอยได้ดินกลับไม่น้อยเลย คือ ชายที่เคยเล่นการพนันทุกๆ 5 คนจากประชาชน 10 คน เคยเล่นหอยได้ดิน<sup>9</sup> การสำรวจอีกชิ้นหนึ่งในปี พ.ศ.2554 โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้โครงการศึกษานี้ สุ่มตัวอย่างประชากรจำนวนทั้งสิ้น 5,042 ราย ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลในพื้นที่ 16 จังหวัดจากทุกภาค คาดคะเนว่ามีประชากรที่นิยมเล่นหอยได้ดินทั้งเล่นประจำและเล่นเป็นครั้งคราว จำนวนรวม 19.9 ล้านคน ประมาณการจำนวนผู้เล่นหอยได้ดินในเขตเมืองมี 6.2 ล้านคน ในขณะที่ในเขตชนบท มีจำนวนมากถึง 13.7 ล้าน

---

กรุงเทพมหานคร กาญจนบุรี ชลบุรี ชัยนาท สระแก้ว สุพรรณบุรี ราชบุรี พิจิตร โลก เชียงใหม่ น่าน เพชรบูรณ์ มหาสารคาม ศรีสะเกษหนองคาย อุบลราชธานี ตรัง สตูล และสงขลา รวมจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 6,703 ตัวอย่าง ดำเนินการสำรวจระหว่างวันที่ 20 มกราคม – 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 คณะผู้วิจัยได้ประมาณการจำนวนผู้เล่นหอยแต่ละประเภทในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาตามการซื้อหอยประเภทต่างๆ สลากกินแบ่งรัฐบาลมีผู้นิยมซื้อมากที่สุด ประมาณเกือบ 30 ล้านคน รองลงมาคือ ซื้อหอยบนดินมีจำนวนประมาณ 23 ล้านคน และหอยได้ดิน 12 ล้านคน<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

<sup>8</sup> ประเมินจากจำนวนผู้เล่นที่คาดคะเนว่า มีผู้ซื้อหอยบนดินจำนวนประมาณ 23 ล้านคน หอยได้ดิน 12 ล้านคน รวมกันประมาณ 35 ล้านคน และเมื่อรวมตัวเลขทั้งสองด้วยกันจะเท่ากับกลุ่มผู้ที่ระบุน่าไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกหอยบนดิน, ดูรายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว (สลากกินรวม) (2550) หน้า 29

<sup>9</sup> รายงานการวิจัยพฤติกรรมและทัศนคติต่อการเล่นพนันฟุตบอลโลกปี พ.ศ.2553 ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2553 หน้า 20 ทำการสุ่มตัวอย่างประชาชนอายุ 12-60 ปี ในเขตกรุงเทพมหานครและหัวเมืองใหญ่ 4 จังหวัด คือ ชลบุรี นครราชสีมา เชียงใหม่ และสงขลา จำนวนตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 2,541 ตัวอย่าง ผลการสำรวจนี้พบสัดส่วนผู้เล่นที่น้อยลงกว่าการสำรวจโดยบริษัทศูนย์วิจัยกิจการไทย เมื่อ 15 ปีก่อน การสำรวจครั้งนั้นจัดทำในปี พ.ศ.2538 ประมาณการว่า คนทำงานในกลุ่มอายุ 15 ถึง 65 ปี มี 7 ใน 10 คน เล่นหอยได้ดิน โดยเฉลี่ยซื้อหอยงวดละ 100 บาท, ดูเพิ่มเติมใน ผาสุก สังกิต และนวนลน้อย (2543) หน้า 167

คน<sup>10</sup> แม้ตัวเลขผู้เล่นจะต่ำกว่าการศึกษาของสังคมและคณะในปี พ.ศ.2546 และประเมินต่ำลงจากเดิมที่ การสำรวจผ่านๆมาได้รายงานไว้อยู่บ้าง แต่การสำรวจทั้งหมดยังคงให้ภาพที่เหมือนกันว่าในสังคมไทย ผู้เล่นหอยใต้ดินมีอยู่ทุกหนทุกแห่ง สามารถพบได้ที่ในเมืองหลวงและที่เขตชนบท ทั้งในและนอกเขต เทศบาล

หอยใต้ดินเป็นการพนันของคนรุ่นเก่าที่มีฐานะค่อนข้างยากจน ผู้เล่นหอยหวังรวยและไม่คิดว่าการเล่นหอยจะทำให้ชีวิตตัวเองลำบากเพราะหอย แต่จะทำให้ได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม รายงานการ สืบสวนสอบสวนการพนัน พหุติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ (2554) ศึกษาพฤติกรรมของผู้เล่นการพนันพบเหตุผลข้อหนึ่งที่ทำให้มีการเล่นพนันครั้งแรกคือ ใน ชุมชนมีเพื่อนบ้านเล่นกันมาก รองมาจากเหตุผลเพราะต้องการเลี้ยงชีพ และเพื่อความสนุกสนาน เพลิดเพลิน เหตุผลนี้พบในกลุ่มคนชนบทมากกว่าในกลุ่มคนเมือง<sup>11</sup> ทั้งนี้มีข้อมูลสนับสนุนจากการ สืบสวนสอบสวนระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า หอยใต้ดินเป็นเรื่องของคนรุ่นเก่า คือเป็น การพนันที่นิยมสูงกว่าในบรรดาผู้เล่นที่มีรายได้น้อย การศึกษาไม่สูงมากนัก เป็นกลุ่มที่มีอายุสูงวัย และ พบว่าเล่นกันมากในเขตพื้นที่ชนบท การศึกษาของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เรื่องหอยใต้ดิน-หอยบน ดิน : พฤติกรรมการบริโภคของคนไทย โดยเสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ ในปี พ.ศ.2549 ทำการเปรียบเทียบ ระหว่างกลุ่มผู้เล่นหอยเป็นรายภูมิภาคพบว่า ผู้บริโภคในภาคอีสานมีลักษณะของการเสพติดหอยบนดิน สูงที่สุด ส่วนกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีความรุนแรงของการเสพติดหอยบนดินต่ำสุด<sup>12</sup> รายงาน อีกชิ้นหนึ่งคือ การสำรวจของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ ในปี พ.ศ.2554 พบว่า ภาคอีสานและภาคใต้เป็น เพียง 2 ภูมิภาคที่มีจำนวนผู้เล่นหอยใต้ดินมากกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาล ภูมิภาคอื่นๆนอกเหนือจากนั้นผู้ เล่นสลากกินแบ่งฯมีจำนวนมากกว่า<sup>13</sup> นั่นคงจะเป็นเพราะว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในชุมชน ชนบท โดยเฉพาะในเขตภาคอีสานและภาคใต้ที่ยังมีวัฒนธรรมชาวบ้านอยู่มาก โดยทั่วไปยังมีความ เหนียวแน่นทางวัฒนธรรมบ้านมากกว่าคนในเมืองและใช้ชีวิตแบบวัฒนธรรมเมือง ปัจจัยด้านการเล่น หอยรวมทั้งกิจกรรมอื่นๆเพื่อสานความสัมพันธ์ในสังคมจึงส่งผลค่อนข้างรุนแรงต่อพฤติกรรมการเล่น การพนันในชุมชนที่มีเพื่อนบ้านเล่นกันมาก ด้วยเหตุนี้หอยใต้ดินจึงนิยมเล่นในบรรดาคนที่อาศัยอยู่ใน

10 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554) รายงานการศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย, เดือน มิถุนายน หน้า 46

11 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ 2554 หน้า 23

12 เสาวณีย์ (2549) อ้างใน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2550 หน้า 3

13 จำนวนผู้เล่นสลากกินแบ่งฯ แบ่งตามภูมิภาคมีดังนี้ ภาคกลาง 4.7 ล้านคน ภาคเหนือ 4.9 ล้านคน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4.0 ล้านคน ภาคใต้ 1.9 ล้านคน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล 3.5 ล้านคน สำหรับจำนวนผู้เล่นหอยใต้ดิน มีดังนี้ ภาคกลาง 3.8 ล้านคน ภาคเหนือ 3.7 ล้านคน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7.1 ล้านคน ภาคใต้ 2.7 ล้านคน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล 2.5 ล้านคน

ชนบทมากกว่าคนในเมือง และปรากฏจากการสำรวจว่าประชาชนในภาคอีสานและภาคใต้นิยมเล่น หว่ยใต้ดินมากกว่าสลากรีนแบ่งรัฐบาล ซึ่งโดยลักษณะการเล่นเป็นการพนันชนิดเดียวกันคือ การทอย เลข โดยเฉพาะในภาคอีสานนั้นมีผู้นิยมเล่นหว่ยใต้ดินมากถึง 7.1 ล้านคน มากกว่าในภาคอื่นๆ และ มากกว่าผู้นิยมเล่นสลากรีนแบ่งรัฐบาลถึงเกือบเท่าตัว<sup>14</sup>

คนทั่วไปมักมองว่าหว่ยใต้ดินเป็นการพนันของคนยากจน แต่จากการศึกษาของสังคิต พิริยะ รังสรรค์ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และนภคล วรรณิกา และคณะ (2550) พบสัดส่วนของผู้ที่เคยซื้อหว่ยใต้ ดินกระจายอยู่ทั้งในกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ ปานกลาง และค่อนข้างสูง เช่น กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อเดือน มีสัดส่วนของผู้ที่เคยซื้อหว่ยใต้ดินคือร้อยละ 16.4 กลุ่มผู้มีรายได้ระหว่าง 5,001-10,000 บาท ต่อเดือน มีสัดส่วนของผู้ที่เคยซื้อคือร้อยละ 27.9 กลุ่มผู้มีรายได้สูงขึ้นมา คือกลุ่มผู้มีรายได้ระหว่าง 10,001-15,000 บาทต่อเดือน มีสัดส่วนของผู้ที่เคยซื้อคือร้อยละ 34.3 กลุ่มผู้มีรายได้ระหว่าง 15,001-20,000 บาทต่อเดือน มีสัดส่วนร้อยละ 32.5 และกลุ่มผู้มีรายได้เกินกว่า 20,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นร้อย ละ 27.6<sup>15</sup> แสดงว่าหว่ยใต้เป็นความหวังของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่ในปัจจุบันหว่ยยังเป็น ความหวังของคนชั้นกลางที่มีรายได้อยู่ในระดับมากกว่า 20,000 บาทต่อเดือนขึ้นไปอีกด้วย จากการ คาคณะเนของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ ในปี พ.ศ.2554 ผู้เล่นหว่ยใต้ดินกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อเดือน มีจำนวน 4.0 ล้านคน ผู้มีรายได้ระหว่าง 5,001-10,000 บาทต่อเดือน มีจำนวน 5.5 ล้านคน ผู้มี รายได้ระหว่าง 10,001-15,000 บาทต่อเดือน มีจำนวน 3.4 ล้านคน ผู้มีรายได้ระหว่าง 15,001-20,000 บาทต่อเดือน มีจำนวน 2.5 ล้านคน และผู้มีรายได้มากกว่า 20,000 บาทต่อเดือน มีจำนวน 4.4 ล้านคน<sup>16</sup> เมื่อพิจารณาโครงสร้างประชากรของกลุ่มผู้เล่นการพนันประเภทนี้กับในอดีตสมัยที่เริ่มมีการนำหว่ยเข้า มาในสังคมไทยคือในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็มีผู้มองว่าบ่อนเบี้ยเป็นการพนันที่เล่นแต่ชนชั้นต่ำ ส่วนหว่ยนั้น นิยมเล่นโดยผู้ดี<sup>17</sup> การเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจสังคมจากสมัยก่อนมาจนกระทั่งในปัจจุบันนี้ หว่ยใต้ ดินเป็นการพนันที่ผิดกฎหมาย แต่การพนันหว่ยใต้ดินไม่ใช่การพนันเฉพาะกลุ่มอีกต่อไป และมีการ ขยับเคลื่อนตัวของกลุ่มผู้เล่นอีกด้วย งานวิจัยของสังคิต เสาวณีย์ และนภคล (2550) พบว่าประชาชนใน วยทำงานคือผู้ที่เป็ผู้นิยมเล่นหว่ย เด็กในช่วอายุ 10-14 ปีไม่นิยมเล่นมากเท่าคนวัยทำงาน<sup>18</sup> กลุ่มผู้

14 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ, 2554 หน้า 47

15 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550) หน้า 6

16 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ (2554)

17 สมเด็จพระมหาธีรราชานุภาพ (2462: 97-98) อ้างใน สังคิตและคณะ (2546) หน้า 210

18 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. อ้างแล้ว หน้า 14

เล่นหอยไต้ดินช่วงอายุไม่เกิน 24 ปี คาดคะเนว่ามีจำนวนอยู่ระหว่าง 1.1-3.2 ล้านคน<sup>19</sup> ถ้าหากกลุ่มเด็กเหล่านี้เติบโตขึ้นมาในวันข้างหน้า พฤติกรรมการเล่นหอยไต้ดินอย่างแพร่หลายในสังคมไทยก็น่าจะเปลี่ยนแปลงได้ ในทำนองเดียวกับหอยไต้ดินที่ได้ตั้งข้อสันนิษฐานว่าเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจ การพนันชนิดอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับเฉพาะกลุ่มเด็กในปัจจุบันนี้ เช่น การพนันชนิดต่างๆผ่านอินเทอร์เน็ต ต่อไปในอนาคตก็อาจมีใช้การพนันเฉพาะสำหรับกลุ่มเด็กเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์กติกาในการควบคุมหรือกำกับพฤติกรรมการเล่นการพนันในสังคมโดยรวมว่า สังคมไทยจะกำหนดทิศทางการเล่นพนันของคนในสังคมไปทางไหน โดยควรคำนึงว่าการพนันแต่ละชนิดมีพลวัตที่แปรเปลี่ยนได้ตามสภาพเศรษฐกิจสังคม บทบาทนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อสำรวจองค์ความรู้เรื่องหอยไต้ดิน สถานการณ์การจัดโครงสร้างทางด้านอุปทานของผู้จัดให้มีการพนันประเภทหอยไต้ดิน เครือข่ายกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้าในระดับต่างๆ และการจัดสรรผลประโยชน์ในโครงสร้างการค้าหอยไต้ดิน อีกทั้งจะได้เป็นข้อมูลหลักเพื่อใช้ในการพิจารณาข้อเสนอเชิงนโยบาย เป็นแนวทาง และมาตรการในการควบคุม กำกับดูแลทางด้านอุปทานในตลาดหอยไต้ดินอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป เนื้อหาที่เสนอ แบ่งเป็น 5 ส่วนตามลำดับคือ หนึ่ง ความนำ สอง โครงสร้างและเครือข่ายของหอยไต้ดิน สาม หอยไต้ดินกับการเมืองไทย สี่ สลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว กับการลดหอยไต้ดิน และห้า สรุป

## 2. โครงสร้างและเครือข่ายของหอยไต้ดิน

ในส่วนนี้จะอธิบายถึงการจัดโครงสร้างด้านอุปทานของผู้จัดให้มีการพนันประเภทหอยไต้ดิน ลักษณะเด่นคือการทำงานเป็นเครือข่าย มีการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างผู้ค้าในระดับต่างๆอย่างลงตัว ต่อจากนั้นจะได้อธิบายการปรับตัวของผู้ค้าหอยไต้ดิน เพื่อตอบสนองกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีความทันสมัยมากขึ้น

### *เครือข่ายการค้าหอยไต้ดิน*

---

<sup>19</sup> เป็นการประเมินจากการสำรวจ 2 ชั้น คือ สังคีต เสาวนีย์ และนภค (2550) และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ (2554) ชั้นแรกที่สำรวจปี 2550 รายงานตัวเลขไว้สูงคือ 3.2 ล้านคน ชั้นหลังสำรวจปี 2553-54 รายงานไว้ต่ำกว่าคือ 1.1 ล้านคน สำหรับกลุ่มผู้ใหญ่ อายุมากกว่า 24 ปี รายงานของสังคีต เสาวนีย์ และนภค (2550) ระบุว่า มี 19.7 ล้านคน และรายงานของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ (2554) มีต่ำกว่าเล็กน้อยคือ 18.8 ล้านคน

หากเราคิดว่า “ห่วยได้ดิน” คือธุรกิจหนึ่ง ซึ่งมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง บุคคล กลุ่มคน ชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกขององค์กรที่มีความเกี่ยวข้อง มีผลประโยชน์ สิทธิ หรือส่วนได้ส่วนเสีย หรืออาจจะมีผลกระทบ หรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กร<sup>20</sup> ห่วยได้ดินก็มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กรรูปแบบหนึ่ง คือเป็นองค์กรเร็นลับขนาดใหญ่ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย มีกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเป็นผู้ที่กำหนดทิศทางธุรกิจ และมีอิทธิพลต่อความเจริญเติบโต หรือต่อความอยู่รอดขององค์กร ลักษณะขององค์กรห่วยได้ดินอธิบายได้ดังนี้คือ ห่วยได้ดินนั้นทำกันเป็นรูปองค์กรเครือข่าย โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับชั้นเป็นพีรามิดลงมา ระดับยอดสุดคือ “เจ้ามือใหญ่” รองลงมาชั้นที่สองคือ “เจ้ามือย่อย” หรือ “ยี่ปี่ว” รองลงมาอีกชั้นคือ “คนขายห่วย” หรือเรียกอีกอย่างว่า “ก๊ัก” และชั้นสุดท้ายคือ คนขายห่วยทั่วไป คนขายระดับ “ยี่ปี่ว” กับ “ก๊ัก” จะได้รับค่าตอบแทนภายใต้ระบบเปอร์เซ็นต์จากยอดขายห่วยในสังกัด “เจ้ามือใหญ่” ที่ตนเองอยู่ ส่วนผู้ขายห่วยทั่วไปที่อยู่ในเครือข่าย “ยี่ปี่ว” กับ “ก๊ัก” จะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจาก “ยี่ปี่ว” และ “ก๊ัก” ที่สังกัด ไม่ขึ้นตรงกับเจ้ามือใหญ่ ได้รับค่าตอบแทนเป็นระบบเปอร์เซ็นต์ส่วนลดจากยอดขายโดยการต่อรองกันเป็นทอดๆ ไป ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “ยี่ปี่ว” รายหนึ่งเมื่อปลายปี พ.ศ.2553 อัตราส่วนลดที่เจ้ามือใหญ่อาจให้แก่ “ยี่ปี่ว” อยู่ในระดับ 25-27 เปอร์เซ็นต์ และ “ก๊ัก” หรือเจ้ามือย่อยจะได้รับส่วนลดต่อลงมาในระดับ 20 เปอร์เซ็นต์ ส่วนต่าง 5 เปอร์เซ็นต์คือ ค่าบริหารจัดการ<sup>21</sup> สำหรับคนเดินโพยหรือระดับชาวบ้านผู้เล่นห่วย โดยปกติจะมีส่วนลด 10 เปอร์เซ็นต์<sup>22</sup> โดยปกติแล้วเงินค่าซื้อห่วยประมาณร้อยละ 70 ถึง 75 จะกลับไปหาผู้เล่นในรูปแบบของเงินรางวัล รวมกับค่าส่วนลดที่ได้จากเจ้ามือ ถ้าหากใช้ตัวเลขนี้ประเมินวงเงินรายได้ของเจ้ามือห่วยได้ดิน จะทำให้คาดคะเนว่าเจ้ามือและบุคคลในเครือข่ายจะได้อะไร เท่ากับร้อยละ 25 ถึง 30 และ “เจ้ามือใหญ่” เมื่อหักส่วนลดให้แก่บรรดา “ยี่ปี่ว” แล้ว จะคงเหลือส่วนต่างอย่างต่ำประมาณร้อยละ 3 ถึง 5 ของวงเงินห่วยได้ดิน เป็นค่าบริหารงานและค่าคุ้มครอง<sup>23</sup>

นอกจาก “ยี่ปี่ว” และ “ก๊ัก” ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงแล้ว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทางอ้อมในเครือข่ายค้าห่วยมีอยู่หลายกลุ่ม ได้แก่ ราชการ ชุมชน ชาวบ้าน ตำรวจ

20  
ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder theory) เป็นทฤษฎีหนึ่งทางเศรษฐศาสตร์ในสาขาเศรษฐศาสตร์องค์กร ให้คำอธิบายว่าด้วยเรื่องผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการสร้างควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเช่น Mahoney, J. T. (2005); Moschandreas (2000) เป็นต้น

21  
สัมภาษณ์ ผู้ค้าห่วย ก., วันที่ 1 พ.ย. 2553

22  
ประชุมกลุ่มย่อยผู้นำชุมชน, วันที่ 21 เม.ย.2554

23  
อัตราค่าใ้ของเจ้ามือรายใหญ่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความขอมรับความเสี่ยง ถ้าเจ้ามือขอมรับสภาพความเสี่ยงได้มาก เช่นขอมรับการออกตัวการแหงจำนวนสูงจากเจ้ามือระดับรองๆ ในกรณีที่มีคนถูกน้อย เจ้ามืออาจมีรายได้มาก อาจสูงถึงร้อยละ 10 ถึง 15 และมีรายได้อุปรับระดับสูงถึงหลายร้อยล้านบาท

รวมถึงนักการเมือง และกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์สูงสุดนั้นคือ ตำรวจ ซึ่งอยู่ในฐานะของผู้บังคับใช้กฎหมาย การศึกษาของ สังคีต พิริยะรังสรรค์ ในปี พ.ศ.2546 แสดงข้อมูลว่าในขณะที่ห้วยไต้ดินกำลังขยายตัวหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 เจ้ามือห้วยไต้ดินได้รับกำไรอย่างสูงจากธุรกิจค้าห้วยไต้ดิน สังคีต และคณะ (2546) ประมาณการว่าวงเงินจากกิจกรรมค้าห้วยไต้ดินช่วงเวลาดังกล่าว ระยะเวลาปี พ.ศ. 2544 ขึ้นต่ำคือ 92,000 ล้านบาทต่อปี และถ้าพิจารณาจากด้านผู้ขายหรือเจ้ามือ ปริมาณเงินอาจสูงถึง 542,000 ล้านบาท<sup>24</sup> ขณะที่กำไรส่วนหนึ่งกลายเป็นส่วนช่วยของระบอบตำรวจจำนวนมากกว่าปีละ 11,000 ล้านบาท<sup>25</sup> ช่วงการปราบปรามผู้มีอิทธิพล และรัฐบาลมีนโยบายนำห้วยไต้ดินขึ้นบนดินระหว่างปี พ.ศ.2546-49 ปริมาณเงินห้วยไต้ดินและส่วนตำรวจจากห้วยลดลงไปมาก ซึ่งจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

องค์การการค้าห้วยไต้ดินที่ใหญ่โตแต่เริ่มลับจะดำเนินไปได้ด้วยดีนั้น วิเคราะห์ได้ว่ามีจุดแข็งอยู่ที่การให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม มากกว่าที่จะคำนึงถึงและให้ผลประโยชน์เฉพาะแต่ตัวผู้ที่อยู่ในระดับชั้นบนสุดแต่เพียงผู้เดียว เป้าหมายขององค์การการค้าห้วยไต้ดินจึงถือเป็นการสร้างส่วนเกิน (surplus) ให้แก่องค์การ และกระจายส่วนเกินนี้ไปสู่ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) โดยเป้าหมายระยะสั้นคือ การทำให้ส่วนเกินมีมากที่สุดและกระจายส่วนเกินไปยังผู้มีส่วนได้เสียอย่างยุติธรรม เป้าหมายระยะยาว คือ ความมีเสถียรภาพและการขยายตัวขององค์การ ด้วยเหตุนี้องค์การที่คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย มีความน่าจะเป็นที่จะเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับผู้ถือผลประโยชน์ร่วมและลดพฤติกรรมการฉวยโอกาส (opportunism) ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์การนั้น ผู้ที่ถือผลประโยชน์ร่วมกันรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ มีความจงรักภักดี และไว้วางใจกัน การจัดการความร่วมมือในเครือข่ายห้วยไต้ดินแบ่งตามกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย “เจ้ามือ” ได้รับผลกำไรเป็นรายได้ส่วนที่เหลือจากการจัดสรร คนอื่นๆคือ “ผู้ค้าห้วย” “ผู้ค้ารายย่อย” และ “คนเดินโพย” ได้รับค่าคอมมิชชั่นตามยอดขายของตน “พนักงานสำนักงาน” และ “คนตรวจโพย” ได้รับค่าจ้างที่ค่อนข้างสูง

<sup>24</sup> ดู สังคีตและคณะ, 2546 หน้า 203 และ 206; มีข้อมูลจำนวน 2 ชุดที่ศึกษาถึงขนาดปริมาณเงินห้วยไต้ดิน ทำการศึกษาโดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชุดแรกจากการศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2543) พบว่าวงเงินหมุนเวียนในธุรกรรมห้วยไต้ดิน (รวมห้วย ชกส. และห้วยอ้อมสิน) เป็นกิจกรรมห้วยไต้ดินในปี พ.ศ.2538 สูงถึง 320,000 ล้านบาทต่อปี โดยร้อยละ 25 ถึง 30 ของวงเงินนี้เป็นรายได้ของเจ้ามือและคนเดินโพย รวมทั้งปีประมาณ 81,000-98,000 ล้านบาท ชุดที่สอง สังคีต และคณะ (2546) ประมาณการปี พ.ศ.2544 ได้กำไรรายได้เจ้ามือที่สูงมากกว่ามาก คือเท่ากับ 162,600 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในปี พ.ศ.2544 ข้อมูลจาก สังคีต และคณะ, 2546, หน้า 206 คิดอัตรากำไรเจ้ามือห้วยอยู่ที่ ร้อยละ 30 ของวงเงินที่แทง เป็นตัวเลขสูงกว่าการประมาณการในปี พ.ศ.2538 โดยผาสุก สังคีต และคณะ (2543) หน้า 169 ซึ่งประเมินว่าเงินส่วนที่เหลือจากค่าซื้อห้วย ตกเป็นของเจ้ามือและพรรคพวก เท่ากับร้อยละ 25-30 คิดเป็นวงเงินรวมทั้งปีประมาณ 81,296 ถึง 97,555 ล้านบาท งานทั้งสองชิ้นที่แสดงค่าไว้นี้เป็นตัวเลขประเมินจากฐานของเงินรับแทงด้านเจ้ามือ

<sup>25</sup> สังคีตและคณะ, 2546, หน้า 213



เป็นรายได้เสริมจากอาชีพตามปกติที่เปิดเผยได้ “ลูกค้า” ซึ่งเป็นชาวบ้านทั่วไป นอกจากจะได้รับเงินรางวัลที่สูงกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลและสามารถเล่นได้ในวงเงินที่ต่ำ ชาวบ้านอาจจะได้รับประโยชน์จากการสร้างความสัมพันธ์กับเจ้ามือในรูปแบบต่างๆ เช่น สามารถกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งถือเป็นการเข้าถึงแหล่งเงินทุนชั้นดีในชุมชน ได้รับการช่วยเหลือจากเจ้ามือเมื่อครอบครัวประสบปัญหา โดยไม่ต้องจ่ายเงินคืน เป็นต้น ในส่วนของ “ตำรวจ” ได้ค่าคุ้มครองเป็นประจำ ช่วยค่าจุนฐานะการครองชีพได้ทัดเทียมกับผู้ที่มีเงินเดือนประจำภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีเงินบริจาคช่วยเหลือราชการช่วยเหลือเครื่องมือ เสื้อสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในสถานีตำรวจ หรือส่งส่วยให้ผู้ใหญ่ในสำนักงานสำหรับ “นักการเมือง” ก็ได้ฐานคะแนนที่แน่นอน เพราะเครือข่ายค้าห่วยได้ดินทั้งคนขายและคนเล่นห่วยเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่กว้างขวาง เมื่อเชื่อมต่อกับเครือข่ายทางการเมือง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ส.จ. เทศบาล อบจ. รวมถึงนักการเมืองระดับชาติหรือ ส.ส. และ ส.ว. แล้ว นับเป็นกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นที่สำคัญอย่างมากต่อการหาเสียงและชื่อเสียงในการเลือกตั้ง จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ผู้ถือผลประโยชน์ร่วมกันทุกกลุ่มได้รับผลประโยชน์จากเครือข่ายห่วยได้ดิน ทุกฝ่ายจึงจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้เครือข่ายห่วยได้ดินมีเสถียรภาพ สามารถขยายตัวใหญ่ขึ้นไปได้ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมในวิถีของสังคมไทย

เครือข่ายการค้าห่วยได้ดินที่เกิดขึ้นและพัฒนามานาน สามารถดำรงอยู่ได้และหลุดรอดจากการบังคับใช้กฎหมาย ผ่านช่วงที่รัฐบาลพยายามชักนำผู้เล่นห่วยได้ดินขึ้นบนดินมาถึงปัจจุบัน จะต้องมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง คำอธิบายถึงเคล็ดลับในการปรับตัวเองในแบบการแบ่งปันผลประโยชน์และสร้างความร่วมมือเป็นเครือข่ายตามทฤษฎีที่กล่าวมานั้นเป็นเพียงมุมมองหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยสร้างความสำเร็จของเจ้ามือห่วยในอดี้อยู่บ้าง ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง นักเล่นห่วยก็อยากที่จะเพิ่มทางเลือกในการเลือกโชคของตนเอง มุมมองที่มาจากฝ่ายชาวบ้านนักเล่นห่วย อาจจะมองเห็นสิ่งที่ไม่เหมือนกันกับเจ้ามือ เมื่อคณะผู้วิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ทำการสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนเกี่ยวกับการพนันในสังคมไทย ในปี พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นงานสำรวจชิ้นหนึ่งจากเพียงไม่กี่ชิ้นที่ทำการศึกษาพฤติกรรมของผู้เล่นห่วยในช่วงเวลาหลังจากที่รัฐบาลได้เปิดให้มีการจำหน่ายห่วยบนดิน ผลการสอบถามความคิดเห็นประชาชนผู้มีประสบการณ์เล่นห่วยได้ดินและห่วยบนดิน ทำให้ทราบว่าอันที่จริงแล้ว นักเสี่ยงโชคกับห่วยได้ดินส่วนใหญ่มีความไม่ไว้วางใจเจ้ามือห่วยเท่าใดนัก ผู้เล่นส่วนใหญ่มากกว่า 2 ใน 3 คือ ร้อยละ 79.9 มั่นใจห่วยบนดินมากกว่า มีนักเล่นสัดส่วนไม่มากนัก เพียงร้อยละ 8.0 เท่านั้นที่มั่นใจว่าจะไม่ถูกโกงจากห่วยได้ดิน ทั้งนี้เมื่อสอบถามความชอบโดยรวมที่มีต่อห่วยได้ดินและห่วยบนดิน ผลสำรวจจึงพบว่า ตัวอย่างมากกว่า 2 ใน 3 คือร้อยละ 68.1 ระบุว่าชอบห่วยบนดินมากกว่า ในขณะที่ร้อยละ 14.4

ชอบใต้ดิน และร้อยละ 17.5 ระบุชอบทั้งสองอย่าง<sup>26</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เล่นหวยที่กังวลต่อปัญหาความเดือดร้อนจากการ โกงหรือจ่ายไม่แน่นอนของเจ้ามือหวยใต้ดิน มีต่ำกว่าความเดือดร้อนจากด้านอื่นๆ ได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาแพงและหาซื้อได้ยาก อาจทำให้ขาดรายได้ ไม่ได้ลุ้นโชค หรือแม้กระทั่งการกลับไปเล่นหวยใต้ดิน<sup>27</sup> ทั้งนี้คงจะเป็นเพราะผู้เล่นหวยโดยส่วนใหญ่แล้วมีประสบการณ์และคุ้นเคยกับหวยใต้ดินมาก่อนเป็นเวลานาน ผลการสำรวจเดียวกันนี้ชี้ว่า ก่อนที่จะมีหวยบนดินคือ ก่อนเดือนสิงหาคม 2546 มีผู้เล่นถึงร้อยละ 57.3 ระบุเคยซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลตลอดชีวิตที่ผ่านมา และร้อยละ 44.2 เคยซื้อหวยใต้ดินมาก่อนเป็นเวลานาน ช่วงที่มีหวยบนดิน ผู้ตอบคำถามกลุ่มเดียวกัน ระบุซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลน้อยลง รวมทั้งซื้อหวยใต้ดินน้อยลงด้วยเช่นกัน

เมื่อหวยบนดินยกเลิกการจำหน่ายไป นักเล่นหวยที่รักการเสี่ยงโชคและเล่นหวยมาตลอดชีวิต จึงรู้สึกหวนหาของรักของพวกเขา ส่วนใหญ่แล้วไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกหวยบนดิน<sup>28</sup> แต่ทว่า นักเล่นหวยยังมีอีกช่องทางหนึ่งให้เลือกคือ กลับไปเล่นหวยใต้ดินโดยไม่รู้สีกว่าเดือดร้อน<sup>29</sup> ตัวเลขที่รายงานโดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำรวจหลังจากนั้นคือ ปี พ.ศ.2554 ระบุว่า หลังจากยกเลิก มีผู้เล่นหวยใต้ดินอยู่ถึง ร้อยละ 61.3 ของประชากรที่มีประสบการณ์เล่นการพนันในรอบ 6 เดือน<sup>30</sup> และในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเองในฟากด้านอุปทาน สภาพเศรษฐกิจสังคมไทยกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ได้มีสภาพที่เอื้ออำนวยให้เกิดการปรับตัวเชิงโครงสร้างทางอุปทานเกิดขึ้นไปด้วยพร้อมๆกัน การศึกษาของ สังคิต พิริยะรังสรรค์ ในปี พ.ศ.2546 เรื่อง หวยใต้ดิน : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง ใน สังคิต และคณะ (2546) พบว่าโครงสร้างของธุรกิจค้าหวยใต้ดินเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงระยะสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา ประการที่สำคัญๆมีอยู่หลายข้อด้วยกันคือ *ประการแรก* เจ้ามือหวยรุ่นใหม่เข้าสู่วงการด้วยการสืบทอดจากเจ้ามือหวยรุ่นก่อน เจ้ามือหวยรุ่นใหม่มีอายุน้อยระหว่าง 30-40 ปี มีการศึกษาดี ผ่านการศึกษาจากโรงเรียนมีคุณภาพดี มีชื่อเสียง และมักจะประสบความสำเร็จผ่านการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน ทั้งมหาวิทยาลัยในประเทศและต่างประเทศ เป็นบุคคลที่มีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของสังคม กลิ่นเข้ากับชนชั้นกลางในเมืองได้อย่างแนบแน่น *ประการที่สอง* เจ้ามือหวยรุ่นใหม่มีความเอนเอียงที่จะแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองควบคู่กันไป ซึ่งต่างจากรุ่นพ่อที่มุ่งแต่แสวงหาอำนาจ

26 สำนักงานเลขานุการ วุฒิสภา 2550 หน้า 7

27 เพิ่งอ้าง หน้า 26-27

28 เพิ่งอ้าง หน้า 7

29 เพิ่งอ้าง หน้า 27

30 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาฯ 2554

ทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ประการที่สาม เกิดเจ้ามือรายใหญ่ในระดับจังหวัดที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และสอดคล้องกับการกลายสภาพจังหวัดที่มีความเป็นเมืองมากขึ้น ประการที่สี่ เจ้ามือในระดับอำเภอในพื้นที่ภูมิภาคก็ขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นด้วย และประการที่ห้า มีเจ้ามือขนาดเล็กเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ทำให้นักธุรกิจที่ล้มเหลวจากการทำธุรกิจ และผู้ว่างงานในตลาดแรงงานหันมาเป็นเจ้ามือห่วยได้ดินขนาดเล็กที่ใช้ทุนไม่เกิน 500,000 บาทต่องวดเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก<sup>31</sup> สาเหตุที่ทำให้มีเจ้ามือห่วยรายใหม่ๆเกิดขึ้นจำนวนมากมานั้นเป็นเพราะการเป็นเจ้ามือห่วยได้ดินสร้างกำไรได้อย่างงามนั่นเอง

### **พันธะสัญญาไร้สภาพ**

ตั้งแต่เมื่อเริ่มมีงานศึกษาสำรวจพฤติกรรมการเล่นห่วยได้ดินเผยแพร่ ในราว 20 ปีก่อน ห่วยได้ดินก็เป็นที่รับทราบโดยทั่วไปแล้วว่ามีการเล่นกันอย่างแพร่หลายมาก เจ้ามือกับผู้เล่นมีความสัมพันธ์ในแบบตลาดเพราะผู้เล่นส่วนใหญ่รู้กันว่าจะแทงห่วยที่ไหน มีที่ใดบ้างที่รับแทง ที่ไหนจ่ายเงินดี เจ้ามือห่วยอยู่รอดและเติบโตได้จากการสร้างความน่าเชื่อถือ นอกเหนือจากการจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มสำคัญๆที่มีอำนาจและเป็นผู้ที่ถือกฎหมายคือ ตำรวจ และนักการเมือง เจ้ามือห่วยจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้าน ซึ่งเจ้ามือห่วยได้ดินจะสร้างความนิยมในบรรดาคนเล่นห่วยด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การแสดงให้เห็นว่ามีความมั่งคั่ง ทรัพย์สิน และสถานภาพทางสังคมที่เชิดหน้าชูตา มีบ้านหลังใหญ่ มีรถยนต์หรูหร่า สิ่งอำนวยความสะดวกราคาแพงๆ นอกจากนั้น มักจะดำรงตนเป็นเจ้าบุญทุ่ม ช่วยเหลือให้กู้ยืมเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ย ช่วยเหลือครอบครัวเมื่อเกิดปัญหาโดยไม่หวังได้รับเงินคืน หรือแสดงฐานะทางเศรษฐกิจ มักจัดงานเลี้ยงที่เชิญคนใหญ่คนโตของท้องถิ่นหรือจากภายนอกมาร่วมด้วยให้เห็นกันอยู่เสมอๆ แสดงการใช้เจ้ามือเติบโต งานเลี้ยง งานบุญ งานประเพณีต่างๆ ฯลฯ เป็นส่วนของต้นทุนที่เจ้ามือห่วยได้ดินจะต้องเสีย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างเครดิตให้กับตน นับเป็นการลงทุนเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจให้ประจักษ์สู่บรรดาผู้เล่นห่วย และเพื่อต้องการให้กิจการห่วยได้ดินมีความราบรื่น เจ้ามือห่วยก็ต้องจ่ายเงินให้กับตำรวจตำแหน่งสำคัญๆในพื้นที่จำนวนหนึ่งเป็นประจำเป็นค่าคุ้มครอง และมีการจ่ายเงินเป็นครั้งคราวสำหรับตำรวจนอกพื้นที่ การส่งส่วยให้ตำรวจนั้นเป็นต้นทุนอีกตัวหนึ่งที่เจ้ามือจะต้องเสียเพื่อให้กิจการห่วยได้ดินยังคงดำเนินการต่อไปได้ ลดการถูกตรวจจับ แต่ก็คุ้มค่า นอกจากนี้ยังจะต้องคำนึงถึงขนบธรรมเนียมของสังคมตามปกติอีกด้วย โดยเฉพาะเรื่องการให้ของขวัญในเทศกาลต่างๆแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่าง

31 สังคีตและคณะ, 2546, หน้า 191-92

กัน ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการบริหารพันธะสัญญาของเจ้ามือกับบุคคลที่เข้าร่วมในเครือข่ายการค้า หวยใต้ดิน สัญญาทั้งหมดเป็นสัญญาปากเปล่า เป็นสัญญาในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ดำรงอยู่ได้ ด้วยทุนทางสังคมที่สำคัญคือ ความไว้วางใจ (trust) การประสานความร่วมมือ (coordination) ระหว่างฝ่ายต่างๆในเครือข่าย และแรงจูงใจ (incentive) ที่เกิดจากการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและ ยุติธรรมในระดับหนึ่ง

อนึ่ง ด้วยลักษณะของอาชีพนี้ที่ต้องแสดงความมั่งคั่งและอิทธิพลของตนจึงชักนำให้เจ้ามือหวยใต้ดินต้องมีความเป็นอยู่อย่างโอ้อวด มีพฤติกรรมการใช้จ่ายหุรหุราฟุ่มเฟือย นอกจากจะเป็นผู้นำทางวัฒนธรรมการใช้ชีวิตแบบทันสมัยของคนที่สามารถเลื่อนฐานะทางชนชั้นได้อย่างง่ายดายและใช้ระยะเวลาสั้นๆ เจ้ามือหวยยังจัดว่าเป็นชนชั้นนำที่เป็นแบบอย่างของผู้มีหน้าตาในสังคม และเข้ากันได้ดีกับอาชีพนักการเมือง คนกลุ่มนี้อาจเลือกวิธีบริจาคเงินเพื่องานตามประเพณี บริจาคสิ่งของเพื่อการกุศล จัดสวัสดิการในชุมชน การช่วยเหลืองานของส่วนราชการเมื่อเกิดวิกฤตการณ์หรือตามโอกาสที่มีการร้องขอ ช่วยเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบาดหมางระหว่างชาวบ้าน ทำตัวเป็นผู้ใหญ่ หรือผู้ให้การอุปถัมภ์ในลักษณะของเจ้าพ่อท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพื่อจะใช้ทุนบารมีที่สั่งสมเป็นเครื่องมือต่อรองแลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองจากนักการเมือง หรือข้าราชการชั้นสูงได้ต่อไป<sup>32</sup> คนที่ประกอบอาชีพค้าหวยใต้ดินจึงก้าวเข้าสู่การเป็นนายทุนเงินกู้ เป็นหัวคะแนนให้นักการเมือง หรือแม้แต่เข้าสู่วงการเมืองด้วยตัวเองได้ไม่ยากนัก ทำให้วงการอุปถัมภ์ชาวบ้านลูกกลมออกไป ไม่เฉพาะแค่หวยใต้ดิน แต่ยังมีการกู้เงินนอกระบบและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบอื่นๆตามมาด้วย แม้สภาพสังคมและเศรษฐกิจจะเปลี่ยนไป ความพยายามสร้างระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นยังคงมีปรากฏอยู่กับสังคมไทย ความพยายามเหล่านี้เชื่อว่า จะปราศจากเหตุผล เพราะหากเราพิจารณาในแง่ของความสนใจเล่นหวยใต้ดินของคนในสังคมไทยที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่ของคนเหล่านั้นฝากชีวิตไว้กับ “ความเชื่อ” และ “ความหวัง” ซึ่งกำหนดจากสิ่งที่เหนือกว่าและเป็นสิ่งที่ตนไม่สามารถกำหนดหรือควบคุมได้ ด้วยเหตุนี้เองทำให้การเล่นหวยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการพนันชนิดอื่นๆ เพราะมีมิติทางวัฒนธรรมเกี่ยวข้องอยู่มาก และเข้ากันได้กับวิถีชีวิตในแบบพึ่งพิงอุปถัมภ์ คุณลักษณะพิเศษหลายอย่างเป็นต้นว่าการเล่นหวยให้ “ความรู้สึก” ผู้เล่นหวยรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมที่สมาชิกจำนวนมากมีการเล่นหวยเป็นกิจวัตร หรือการเล่นหวยเป็นเรื่อง “ความเชื่อ” เนื่องจากหวยเป็นการเสี่ยงโชคกับตัวเลขที่ผู้เล่นส่วนใหญ่รู้สึกว่าเล่นง่าย ขึ้นอยู่กับดวง และเชื่อว่าไม่ถูกโกง โดยมี “ความฝัน” เป็นตัวจูงชนวนสำคัญก่อนตัดสินใจซื้อตัวเลข โดยมากผู้เล่นจะใช้เงินจากการทำงานตามปกติหรือเงินเก็บสะสมส่วนหนึ่งมาเล่น จึงไม่คิดว่าตนเองนั้นต้องเดือดร้อนเมื่อหมายเลขไม่ถูก ในการสำรวจเรื่องพฤติกรรมการเล่นแต่ละครั้งที่

32

ผาสุกและคณะ, 2543 หน้า 171-72

ผ่านมาจะเห็นชัดเจนว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้เล่นหวยตัดสินใจซื้อหวยในแต่ละงวด ได้แก่ ความชอบ เสี่ยงโชค ความสนุกสนาน และอยากรวย ซึ่งมักจะมี “ความฝัน” เป็นส่วนประกอบสำคัญ แต่ปัจจัยหนึ่งที่น่าจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการเล่นหวยใต้ดินในสังคมไทยคือ ผู้เล่นได้ “เลขเด็ด” มา ซึ่งอาจจะมาจากหลายแหล่งหลายทิศทาง เช่น พระ สิ่งศักดิ์สิทธิ์ สิ่งสารพัดวิเศษ หรือสิ่งแปลกประหลาด รวมถึงแหล่งที่ลือกันมากกว่าได้ “เลขลือค” ทำให้หวยงวดนั้นเรียกกันโดยทั่วไปว่า “หวยลือค” ซึ่งเกิดขึ้นโดยขบวนการโกงหวยใต้ดินทำให้หวยกลายเป็นการเสี่ยงโชคที่มีได้ตั้งอยู่บนฐานของการเสี่ยงทายอย่างยุติธรรม แต่กลับเป็นการล่อลวงให้ผู้เล่นเข้าสู่วิถีชีวิตที่ยากจนลงทีละน้อย สรุปคือเจ้ามือหวยต้องแสดงบทบาทที่สร้างความสัมพันธ์กับผู้เล่นเพื่อก่อให้เกิดความไว้วางใจ และที่ผ่านมาโดยตลอดนั้นเป็นไปอย่างราบรื่นด้วยค่านิยมบางอย่างของสังคมไทยที่ผู้คนยังฝากชีวิตอยู่กับความเชื่อและความหวัง ซึ่งเป็นสิ่งที่เจ้ามือหวยสามารถเข้ามาเป็นประโยชน์ได้โดยพยายามทำให้กลายเป็นความสัมพันธ์ในแบบอุปถัมภ์พึ่งพากันต่อไป ในหัวข้อถัดไปจะนำเสนอการปรับตัวอีกส่วนหนึ่งว่าด้วยการใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัย พร้อมกับการนำเสนอบริการใหม่ๆ โดยผู้ค้าหวยใต้ดิน แม้ระบบอุปถัมภ์ที่ในอดีตใช้ได้ผล และยังปรากฏว่ามีการสร้างความสัมพันธ์แบบเดียวกันนี้กับผู้เล่นในชุมชนหลงเหลืออยู่บ้างในหลายพื้นที่ของชนบทไทย แต่ก็ดูเหมือนว่าจะใช้ไม่ได้ผลดีเหมือนก่อนอย่างใดก็ดี สิ่งหนึ่งที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงคือ ความพยายามสร้างความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจ ให้เกิดขึ้นกับผู้เล่นหวยใต้ดินยังเป็นสิ่งจำเป็นมากที่สุด

### องค์กรที่มีนวัตกรรม

หวยใต้ดินในแง่ของธุรกิจชัดเจนขึ้นมากในยุคสมัยการให้บริการผ่านอินเทอร์เน็ต แต่กว่าหวยใต้ดินจะพัฒนาขึ้นเป็นอาชีพที่ประชาชนทุกคนชั้นทุกอาชีพสามารถเข้าถึงได้ หวยใต้ดินสะสมประสบการณ์การเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้จากความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ และในปัจจุบันนี้ ธุรกิจหวยใต้ดินได้รับการพัฒนาเป็นองค์กรที่ทันสมัย มีการแตกแขนงชนิดสินค้าที่ให้บริการเพิ่มขึ้น และนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยหนุนเสริมการให้บริการอีกด้วย ดังตัวอย่างผู้ค้าหวยใต้ดินรายหนึ่งที่แสดงการให้บริการปรากฏอยู่ในเว็บไซต์แห่งหนึ่ง หวยใต้ดินมีโปรโมชันเมื่อโอนเงินตั้งแต่ 3 พันบาทขึ้นไป จะรับเงินคืนทันที ร้อยละ 12 ผู้ที่เป็นเจ้าของบริการทางเว็บไซต์แห่งนี้ยังโฆษณาตนเองด้วยการบริการของตนนั้นรับประกันด้วย “เป็นเจ้ามือหวยมานานกว่า 30 ปี” ผู้ให้บริการตอกย้ำว่าหากผู้เล่นแทงหวยใต้ดินทางเว็บแห่งนี้ จะสามารถไว้วางใจได้ว่า จะไม่ถูกเบียดเงินรางวัล ได้รับเงินแน่นอน สำหรับบริการที่ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์มีทั้งหวยใต้ดิน หวยหุ้น เช่น ดาวโจนส์ นิเคอิ ฮั่งเส็ง ฯลฯ

สามารถเลือกรอบเล่นได้ตามใจชอบ เล่นได้อิสระไม่จำกัดเวลา และแทงเงินได้ตั้งแต่ 1 บาทขึ้นไป ใช้ต้นทุนที่ต่ำเพียง 300 บาทขึ้นไปเท่านั้น<sup>33</sup> แต่ว่าการเล่นหวยใต้ดินออนไลน์หรือผ่านทางอินเทอร์เน็ตยังได้รับความนิยมน้อยมาก การสำรวจของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เมื่อปี พ.ศ.2553 พบสัดส่วนผู้ที่เคยเล่นการพนันชนิดใดชนิดหนึ่งผ่านทางอินเทอร์เน็ต มีอยู่เพียงไม่เกิน ร้อยละ 3.0 เท่านั้น และส่วนที่เป็นนักเล่นหวยใต้ดินที่เคยเล่นทางอินเทอร์เน็ต ไม่น่าจะมากไปกว่าร้อยละ 1.5<sup>34</sup>

บริการที่องค์กรค้าหวยใต้ดินดังที่เสนอมาในเว็บไซค์ดังที่กล่าวแล้วนั้น ได้รับการยืนยันจากผู้ค้าหวยใต้ดินรายหนึ่งที่จังหวัดแห่งหนึ่งในภาคอีสาน สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 1 พ.ย. 2553 ว่า การค้าหวยใต้ดินในปัจจุบันนั้นมีลักษณะการทำงานเป็นเครือข่ายที่เหนือชั้น ผู้ค้าหวยใต้ดินรายนี้อาจส่งต่อการค้าไปยังเครือข่ายในจังหวัดเดียวกัน หรือข้ามจังหวัดไปยังผู้ค้ารายอื่นๆ ได้ทั่วประเทศ ในขณะที่สัมภาษณ์ผู้วิจัยยังได้พบวิธีการรับแทงและการส่งต่อวงเงินรับแทงไปยังผู้ค้ามีทั้งจังหวัดใกล้เคียง เช่น ศรีสะเกษ นครราชสีมา หรือไปยังจังหวัดไกลๆข้ามภูมิภาคอย่างเช่น ภูเก็ต เป็นต้น แม้ว่าในขณะที่สังเกตการณ์คือ วันที่ 1 ซึ่งเป็นวันออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ยังไม่ได้พบการรับแทงหรือส่งต่อหวยหุ้น (ซึ่งเจ้ามือแจ้งว่าช่วงขณะนั้นงดรับแทงหวยหุ้น เพราะขาดทุนกันมาก) แต่จากการสอบถามเจ้ามือหวยใต้ดินรายนี้ ก็ได้รับการชี้แจงว่า ลักษณะการให้บริการก็คล้ายคลึงกันกับการรับทางออนไลน์ โดยมีลักษณะการให้บริการดังนี้ คือ

หวยรัฐบาลไทย (ใต้ดิน) ออกทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน

หวยหุ้น ออกวันละ 4 รอบ : นิเคอิ 13.00 น. ฮั่งเส็ง 15.00 น. หุ้นไทย 16.30 น. ดาวโจนส์ 04.00 น.

ปิดรับแทงวันละ 4 รอบ

รอบที่ 1 นิเคอิ ก่อนออก 30 นาที (12.25 น. โดยประมาณ) หยุด เสาร์-อาทิตย์

รอบที่ 2 ฮั่งเส็ง ก่อนออก 30 นาที (14.25 น. โดยประมาณ) หยุด เสาร์-อาทิตย์

รอบที่ 3 หุ้นไทย ก่อนออก 30 นาที (15.55 น. โดยประมาณ) หยุด เสาร์-อาทิตย์

รอบที่ 4 ดาวโจนส์ ก่อนออก (24.00 น. โดยประมาณ) หยุด อาทิตย์-จันทร์

หวยรัฐบาลไทย ทุกวันที่ 1 และ 16 เวลา 14.30 น. โดยประมาณ (หวยออก 15.30 น.)

33 จากเว็บไซค์ [www.huaytaydin.com](http://www.huaytaydin.com), สืบค้นวันที่ 13 ธ.ค. 2553

34 ตัวเลขนี้ประเมินจากช่วงอายุของผู้ที่เล่นหวยใต้ดินในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา ก่อนหน้าการสำรวจ ผู้เล่นหวยใต้ดินส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 18 ปี ขึ้นไป และเกือบทั้งสิ้นอยู่ในวัยทำงาน คนในกลุ่มนี้ช่วงอายุ 25-39 ปี สัดส่วนร้อยละ 1.5 เคยเล่นการพนันผ่านทางอินเทอร์เน็ต ช่วงอายุ 40-49 ปี ร้อยละ 0.4 เคยเล่นทางอินเทอร์เน็ต และช่วงอายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 1.3 เคยเล่นผ่านทางอินเทอร์เน็ต, ดูข้อมูลผลการสำรวจเพิ่มเติมใน ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, รายงานการวิจัยพฤติกรรมและทัศนคติต่อการเล่นพนันฟุตบอลโลกปี 2553 : กรณีศึกษาประชาชนอายุ 12-60 ปี ในเขตกรุงเทพมหานครและหัวเมืองใหญ่ หน้า 21-22

การเสี่ยงโชคในส่วนของ “ หวยหุ้น ” ให้ผลได้กับผู้เล่นสูงกว่าการเล่นหวยใต้ดิน ยกตัวอย่างเช่น เลขท้าย 2 ตัว ถ้าแทงหวยใต้ดิน เจ้ามือจ่ายอัตรา 70 บาท แต่ถ้าเป็น “ หวยหุ้น ” เจ้ามือจะจ่ายอัตรา 80 บาท และสามารถดึงดูดผู้เล่นประจำได้จำนวนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การเล่น “ หวยหุ้น ” ไม่ได้ได้รับความนิยมเท่ากับ “ หวยใต้ดิน ” จากการประชุมกลุ่มผู้นำชุมชน มีผู้ให้คำอธิบายเหตุผลถึงเรื่องดังกล่าวอย่างน่ารับฟังว่า “ เป็นเพราะการเล่นหวยคือการเสี่ยงโชค ผู้เล่นหวยจะต้องมีงบออกเหตุบางอย่าง ที่ทำให้เชื่อมั่นว่าตนนั้นกำลังมีโชค ซึ่งโชคเรื่องถูกหวยคงจะมีได้เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำทุกวัน ”<sup>35</sup>

การให้บริการผู้เล่นหวยในทุกวันนี้สะดวกสบายขึ้นกว่าเมื่อก่อนมาก เพราะได้มีการนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ โทรศัพท์มือถือสามารถลดขั้นตอนการเดินทางและลดความเสี่ยงการถูกจับกุมจากหลักฐานระหว่างรวบรวมโปยหวยจากผู้เล่น เครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัย และรวดเร็วขึ้น ช่วยลดต้นทุนแฝงจากการแทงหวยลงไป เจ้ามือสามารถรับแทงหวยผ่านทางโทรศัพท์ และเช่นเดียวกันก็ใช้โทรศัพท์ติดต่อเพื่อออกตัว (ส่งต่อตัวเลขไปยังเจ้ามือรายอื่น) รวมทั้งใช้ในการติดต่อเพื่อรู้ความเคลื่อนไหวของตำรวจ เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบการโอนเงินมีความทันสมัยมากขึ้น ในวันที่หวยออกเมื่อคนตรวจโปยได้เช็คโปยเสร็จเรียบร้อยแล้ว ถ้าต้องมีการจ่ายเงินจากเจ้ามือใหญ่ให้กับเจ้ามือรายย่อยๆ วิธีการก็ง่าย เพียงแค่โอนเงินผ่านระบบของธนาคาร ซึ่งทำให้เจ้ามือใหญ่ไม่ต้องเอาเงินไปให้เจ้ามือย่อยด้วยตัวเอง หรือจ้างลูกน้องให้เอาไปให้ อีกทั้งยังไม่ต้องเสี่ยงกับการโดนปล้นจี้ในระหว่างทางที่เอาเงินไปให้ด้วย ดังนั้น เทคโนโลยีที่ทันสมัยในยุคปัจจุบัน จึงเพิ่มขนาดองค์กรของเจ้ามือหวยรายใหญ่ให้กว้างขวางขึ้น ทั้งก็เพิ่มจำนวนผู้ค้ารายย่อยๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในทุกหนทุกแห่งที่เป็นชุมชน อาจจะมีผู้ตั้งข้อสงสัยด้วยว่า เพราะเหตุใดปรากฏการณ์ทั้งสองอย่าง ทั้งขนาดองค์กรผู้ค้าหวยรายใหญ่ขยายขนาดใหญ่โต และมีจำนวนผู้ค้ารายย่อยเพิ่มขึ้นมากเช่นกัน คำอธิบายที่เป็นไปได้คือแม้เจ้ามือมีมาก ผู้เล่นมีมากกว่า และสำหรับในเครือข่ายค้าหวยแบบนี้ “ คนกลาง ” ยังมีบทบาทที่สำคัญในการรวบรวมเลขแทงหวยใต้ดินมาไว้ในที่ๆเดียวกัน แล้วส่งต่อให้เจ้ามือในลำดับชั้นบนที่อยู่เหนือขึ้นไป องค์กรการค้าหวยใต้ดินนับวันจะเกิดการบรรจบ (convergence) เข้าสู่ธุรกิจที่มีนวัตกรรมทันสมัย มีความยืดหยุ่นมากขึ้น พัฒนาให้สามารถซื้อหวย และส่งโปยทางโทรศัพท์ โทรสาร อินเทอร์เน็ต คอมพิวเตอร์ ตลอดจนนำเอากลยุทธ์ทางการตลาดต่างๆ เช่น การให้เครดิตแก่ลูกค้าให้เล่นหวยไปก่อน แล้วจ่ายทีหลัง เคลื่อนเข้าใกล้กับการพนันทางอินเทอร์เน็ต หรือการพนันออนไลน์ มากขึ้นทุกขณะ นอกจากนี้ สำหรับความรู้สึกนึกคิดจากผู้เล่นแล้ว การเล่นหวย คือการเสี่ยงโชค เป็นเครื่องมือขยับฐานะสำหรับผู้มีปัญหาทางเศรษฐกิจ สามารถทำให้ชีวิตดีขึ้นได้อย่างฉับพลันถ้าถูกหวย แต่โดยปกติทั่วไปแล้ว คนเล่นนั้นไม่รวย คนรวยคือเจ้ามือ หรือสามารถมีรายได้ที่มั่นคงระดับหนึ่งถ้าเป็นผู้เล่น

35  
ประชุมกลุ่มย่อย ผู้นำชุมชน, วันที่ 21 เม.ย.2554

ที่วัดคงด้วยการคัดหอยกันเองก่อนส่งต่อให้เจ้ามือที่ใหญ่กว่า ด้วยเหตุนี้ เมื่อสังคมมีความเหลื่อมล้ำสูง และคนส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน เจ้ามือหอยรายเล็ก ๆ จึงเพิ่มขึ้น หอยคงเป็นสิ่งที่ติดแน่นกับชีวิตผู้ที่มีฐานะยากจน และมีปัญหาทางเศรษฐกิจอยู่ต่อไป

### 3. หอยใต้ดินกับการเมืองไทย

เจ้ามือหอยจำนวนหนึ่งเป็นที่รู้จักมักคุ้นในฐานะของนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยลงสมัคร ส.จ. ส.ท. นายก อบจ. หรือ ส.ส. อีกจำนวนไม่น้อยเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองด้วยการสนับสนุนทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเจ้ามือหอย เพราะว่าการเมืองสามารถสร้างเกราะคุ้มกันสำหรับธุรกิจที่อยู่นอกกฎหมาย เมื่อเปรียบกับการพนันชนิดอื่นๆ หอยใต้ดินมีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งที่ทำให้แยกจากการพนันชนิดอื่นๆคือ การสนับสนุนค้ำจุนทางการเมืองที่ดำรงอยู่คู่กับการเมืองไทยมายาวนานตั้งแต่ก่อนสมัยประชาธิปไตยลงหลักปักฐาน จนกระทั่งมาสู่สมัยประชาธิปไตยเริ่มหยั่งรากลึกมากขึ้นในปัจจุบัน

#### การเมืองไทยก่อนประชาธิปไตยลงหลักปักฐาน

คนในวงการพนันสมัยทศวรรษ 2520 น้อยคนที่ไม่รู้จัก เสี่ย ล. แห่งอีสานเหนือ และเสี่ย ป. แห่งอีสานใต้ บุคคลทั้งสองเป็นเพื่อนกัน เล่นพนันด้วยกัน และมีบุคลิกร่วมกันอย่างหนึ่งคือ เป็นนักเล่นพนันด้วย เสี่ย ล. เกิดที่จังหวัดนครราชสีมา เสี่ย ป.เกิดที่จังหวัดสุรินทร์ บิดามารดาของทั้งสองคนอพยพมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ เป็นครอบครัวที่ค่อนข้างยากจน มีการศึกษาน้อย และทั้งสองคนมีประสบการณ์ชีวิตแบบต้องฟันฝ่าอุปสรรคนานาชนิด

เสี่ย ล. เริ่มต้นทำธุรกิจส่วนตัวเมื่ออายุได้ 28 ปี ด้วยการซื้อขายพืชผลทางการเกษตรในขอนแก่นและบริเวณใกล้เคียง เขาเป็นนายทุนเงินกู้และนายทุนพืชผลที่ให้ชาวบ้านใช้พืชทางการเกษตรเป็นหลักประกันการยืมเงินและยืมเมล็ดพันธุ์พืช เขาทำโรงงานผลิตหนัง โรงงานมันสำปะหลัง และโรงสีข้าว ต่อมาขยายกิจการไปทำธุรกิจขายส่งและส่งออกพืชผลทางการเกษตร เสี่ย ล. สามารถตั้งตัวได้เมื่ออายุ 40 ปี จากการทำธุรกิจส่วนตัวป่ายุคาลิปต์สีที่จังหวัดขอนแก่นและนครราชสีมา เหมือนแร่แกรนิตที่จังหวัดร้อยเอ็ด และมีที่ดินในครอบครองในเขตเมืองขอนแก่น จนกระทั่งขยายไปทำธุรกิจโรงแรม ธุรกิจที่ดิน สร้างบ้าน ห้างสรรพสินค้า และคอนโดมิเนียม ธุรกิจส่วนใหญ่ช่วยดูแลโดยภรรยา พี่น้อง



บุตรชาย และผู้ใกล้ชิดอื่นๆ<sup>36</sup> นอกจากธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เสีย ล. เป็นที่รู้จักอย่างดีในวงการธุรกิจการพนัน ได้แก่ บ่อนการพนัน รวมทั้งห่วยใต้ดินด้วย

เสีย ล. มีความขัดแย้งกับกลุ่มต่างๆ และผ่านเหตุการณ์รุนแรงเกือบเอาชีวิตไม่รอดมาหลายครั้ง จากคนพยายามฆ่าด้วยอาวุธสงคราม ทำให้เขาต้องการความคุ้มครองด้วยการสร้างสัมพันธภาพกับทหารชั้นผู้ใหญ่ ช่วงแรกได้อาศัยความเป็นเพื่อนกับพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ขณะที่พลเอกสุนทรเป็นผู้มีอำนาจทางการทหารระดับสูงในภาคอีสาน และสนับสนุนพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ขณะที่พลเอกชวลิตกำลังกรุยทางโครงการอีสานเขียว ก่อนหันหน้าสู่วงการเมือง ต่อมานับจากทศวรรษ 2520 เสีย ล. ยังได้ลงทุนทางการเมืองด้วยการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรหลายคนในภาคอีสาน เสีย ล. มีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งปี 2529 ด้วยการสนับสนุนผู้สมัคร ส.ส.สังกัดพรรคกิจประชาคมของ บุญชู โรจนเสถียร ปี 2530 เขาสามารถแสดงพลังทำให้ ส.ส. 5 คนถอนชื่อออกจากญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล จนทำให้ญัตตินั้นตกไป การเลือกตั้งในปี 2531 เสีย ล. กระจายการสนับสนุนไปหลายพรรค มีทั้งพรรคราษฎรของพลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ อดีตรองผู้บัญชาการทหารบก พรรคชาติไทยภายใต้การนำของ พลตำรวจเอกประมาธ อติเรกสาร และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พรรคปวงชนชาวไทย ของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก และพรรคกิจสังคม สำหรับการเลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 เสีย ล. สนับสนุนพรรคความหวังใหม่ ของพลเอกชวลิต และเป็นผู้ประสานงานผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วย<sup>37</sup> เสีย ล. เข้าร่วมสนับสนุนพรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนกระทั่งวางตัวบุตรชายของตนเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.เขต 1 ของจังหวัดขอนแก่น

เส้นทางเดินทางธุรกิจการเมืองของ เสีย ป. แห่งอีสานใต้ ก็คล้ายกันกับของ เสีย ล. คือการเป็นนักธุรกิจและผู้กว้างขวางในจังหวัด เขาผู้สนับสนุนนักการเมืองระดับท้องถิ่นหลายคน และเป็นผู้สนับสนุนทางการเมืองแก่พรรคไทยรักไทยตั้งแต่ยุคเริ่มก่อตั้งพรรค เสีย ป. เดินเข้าสู่การเมืองระดับท้องถิ่นด้วยตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ แต่จุดจบของ เสีย ป. ไม่เหมือนเพื่อนการพนันของเขา เพราะเสีย ป. ถูกกระสุนปืนเอ็ม 16 ฆ่าตายอย่างโหดเหี้ยมพร้อมกับภรรยาในรถส่วนตัวในช่วงเลือกตั้งปลายปี 2550 ตำรวจสืบสวนถึงปมสังหารว่าอาจมาจากปมขัดแย้งในสองประเด็นใหญ่คือเรื่องการเมือง ทั้งจากผลการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา และการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะทราบว่าผู้ตายเตรียมทีมการเมืองไว้เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่จะมาถึง เสีย ป. เป็นนักเล่นห่วยเลือกตั้งด้วย ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เขามักจะตั้งวงเดิมพันผู้แพ้ชนะการเลือกตั้ง วงเงินได้เสียมีขนาดหลายร้อยล้านบาท สำหรับการเลือกตั้งปี

36 ภาสุก และสังคีต (2537) หน้า 218-19

37 ภาสุก และสังคีต, 2537 หน้า 221

2550 เลี้ย ป. แพ้พินันเลือกตั้ง เพราะเขาเดิมพันข้างพรรคพลังประชาชน โดยพินันว่าเขต กรุงเทพมหานคร พรรคพลังประชาชนจะชนะพรรคประชาธิปัตย์ แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้ชัยชนะ ทำให้ เลี้ย ป. เป็นหนี้พินันการเลือกตั้ง ส.ส. ประมาณ 70 ล้านบาท แต่คนใกล้ชิดของ เลี้ย ป. ไม่คิดว่าสาเหตุของการสังหารเจ้านายจะมาจากประเด็นเรื่องหนี้การพนัน เพราะสามารถจ่ายได้ครบทั้งหมดแล้ว<sup>38</sup>

ปรากฏการณ์ที่ผู้กว้างขวางในท้องถิ่นโดยทั่วไป รวมทั้งเจ้ามือหวยทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองระดับชาติตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ในระยะต่อมาพัฒนาเป็นระบบกลุ่มการเมืองในพรรคการเมือง หรือเรียกทั่วไปว่า “มุ้งการเมือง” มีลักษณะคือ ผู้แทนราษฎรหลายท่านสังกัดมุ้ง ทั้งนี้ก็เพราะว่าหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้งจะได้นำไปใช้ต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรี หัวหน้ากลุ่ม 1 คนอาจดูแล ส.ส. จำนวนถึง 10 คน มีการจัดเกรด ส.ส. ตามโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ส.ส.หลายคนมีค่าตัวระดับหลายสิบล้านเมื่อตัดสินใจย้ายพรรคหรือย้ายจากมุ้งที่สังกัด และได้รับเงินช่วยเหลือจากพรรคหรือหัวหน้ามุ้งเป็นรายเดือน ไม่นับว่าจะมีเงินช่วยการเลือกตั้งก้อนใหญ่ต่างหากอีกจำนวนหนึ่งเมื่อจะต้องมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ เพราะเนื่องจากฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของทุนท้องถิ่นจำนวนมากนั้นคือธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและธุรกิจนอกกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจรัฐช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครอง ด้วยเหตุที่หวยใต้ดินก็นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพึ่งพาอำนาจรัฐด้วย สังคิต พิริยะรังสรรค์ ให้ความกระจ่างถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างหวยใต้ดินกับอำนาจรัฐว่า หวยใต้ดินนั้นสามารถเข้าถึงผู้คนเป็นวงกว้าง จึงเป็นเครื่องมือที่นักการเมืองใช้อุปถัมภ์ชาวบ้านในช่วงเลือกตั้ง และเป็นช่องทางในการจ่ายเงินเพื่อแลกคะแนนเสียงที่เข้าถึงชาวบ้านมากที่สุดและมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่เพราะว่าหวยเป็นการพนันผิดกฎหมายที่มีมูลค่าปีละมหาศาลประมาณค่านับแสนล้านบาท<sup>39</sup> ธุรกิจใต้ดินชนิดนี้จึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับเงินสินบน หรือส่วยของผู้ถือกฎหมาย รวมทั้งการเสาะแสวงหาผู้ที่สามารถให้การคุ้มครองในการทำธุรกิจใต้ดินแบบนี้<sup>40</sup> เนื่องจากกำไรและส่วนแบ่งให้แก่ตำรวจจากธุรกิจหวยใต้ดินนั้นมากมายมหาศาล เศรษฐกิจหวยใต้ดินจึงปรากฏภาพให้เราเห็นว่า เจ้าพ่อกับการเมืองไทยสมัยประชาธิปไตยเริ่มหยั่งรากเป็นสองสิ่งที่อยู่คู่กัน

## นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล

38 “กองปราบลุยคดีล่อลวงฆ่าเลี้ยเป็กตัก” ข่าวสด (28 ธันวาคม 2550)

39 สังคิต และคณะ, 2546 หน้า 206

40 เพิ่งอ้าง หน้า 222

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่ออำนาจรัฐส่วนกลางช่วงทศวรรษ 2540 ได้รับแรงส่งจากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น จนกระทั่งพรรคการเมืองใหญ่สุดสามารถได้รับคะแนนเสียง ส.ส.เกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร<sup>41</sup> ผู้บริหารประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2546-48 มีนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล รัฐบาลในขณะนั้นได้กำหนดนิยามไว้ว่าผู้มีอิทธิพลหมายถึง (1) พวกฮั้วประมูล (2) รับผลประโยชน์ เช่น แก๊งคัมมิวนอเตอร์ไฮด์ (3) คும்บ่อน (4) ค้าหายไต่ดิน (5) ต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว (6) คุมตู้เกมส์ไฟฟ้า (7) เรียกค่าคุ้มครองจากร้านค้า (8) คุมสถานบริการ (9) แก๊งค้าบริการทางเพศและเด็ก (10) แก๊งทวงหนี้ (11) ชุ้มมือปืน (12) แก๊งลักลอบขนของหนีภาษี (13) ขบวนการลักลอบนำคนออกนอกประเทศ หรือช่วยคนเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย (14) ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม และ (15) บุกรุกที่สาธารณะ ความเข้มแข็งของอำนาจรัฐส่วนกลางในมุขกลับก็คือความอ่อนแอของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เมื่อฝ่ายการเมืองต้องการรวมศูนย์อำนาจและกวาดต้อนบรรดาเจ้าพ่อท้องถิ่นเข้าสู่พรรคการเมืองใหญ่ที่ได้ครองอำนาจรัฐอยู่ในขณะนั้น วิธีที่ได้ผลอย่างชะงัดคือการบีบคั้นโอกาสทางธุรกิจของกลุ่มทุนกลุ่มต่างๆ สำหรับจัดการกับเจ้าพ่อท้องถิ่นเครื่องมือที่ผู้ครองอำนาจใช้ก็คือ งบประมาณโครงการก่อสร้างงานของราชการ ผลปรากฏว่าเจ้าพ่อท้องถิ่นส่วนหนึ่งยินยอมหรือต้องจำยอมเข้าร่วมเป็นพวกด้วย โดยการนำส.ส.ในสังกัดย้ายเข้าพรรคการเมืองใหญ่พรรคนั้น<sup>42</sup> ส่วนเจ้าพ่อที่มีฐานทางเศรษฐกิจอิงกับธุรกิจนอกกฎหมายหรือกลุ่มที่เป็นคนละพวกกับคนที่ไม่ยอมสวามิภักดิ์ด้วยจึงต้องถูกจัดการตามกฎหมาย หรือต้องถูกกำจัดออกไปจากวงการเมืองซึ่งก็เป็นที่มาแห่งอำนาจของเจ้าพ่อด้วย จุดเปลี่ยนที่สำคัญของการโยกย้ายแหล่งอำนาจอุปถัมภ์ชาวบ้านในชนบทออกจากเจ้าพ่อท้องถิ่นมาเป็นอำนาจรัฐคือ การตัดช่องทางชักนำทรัพยากรของรัฐเข้าสู่ชาวบ้านด้วยวิธีอุปถัมภ์ทางตรง มีโครงการของรัฐเชื่อมโยงระหว่างนายกรัฐมนตรีและประชาชนได้รับการอนุมัติเป็นจำนวนมาก เพื่อการสนับสนุนทางการเมืองโดยตรงและการทำสงครามปราบปรามยาเสพติดกับการจัดการกับบรรดาเจ้าพ่อ ตลอดจนกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่หากินกับธุรกิจนอกกฎหมาย

41 จุดสูงสุดทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยคือ การเลือกตั้งปี พ.ศ.2548 ซึ่งพรรคสามารถกวาดคะแนนเสียงระบบบัญชีรายชื่อได้สูงถึง 31 ล้านเสียง และกวาด ส.ส. ได้เกินกว่าครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนฯ ข้อสังเกตประการหนึ่งจากการเลือกตั้งครั้งนี้คือ มี ส.ส.แบบแบ่งเขตในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นจากผู้สมัครกลุ่มการเมืองพรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปไตยที่ย้ายมาสมัครในนามพรรคไทยรักไทย

42 ประทีติ สัตตบุตร (2549) วิเคราะห์กลยุทธ์ที่พรรคไทยรักไทยใช้จนได้รับชัยชนะท่วมท้นในการเลือกตั้งครั้งนี้ พ.ศ.2548 ว่า นอกจากนโยบายประชานิยมต่างๆแล้ว เป็นผลมาจากกลยุทธ์การตลาดทางการเมืองที่ใช้ “หัวรั้นกษัตริย์” เพื่อสร้างการเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองโดยตรงกับตัวนายกรัฐมนตรี โดยไม่ผ่านระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่น และอีกส่วนหนึ่งยังคงอาศัยเครือข่ายอิทธิพลท้องถิ่นโดยบีบบั้ให้กลุ่มการเมืองเข้ามาควมรวมกับพรรคไทยรักไทยแตกต่างกับการอนุมัติงบประมาณของรัฐและข้อต่อรองอื่นๆ

ต่อมาไม่นาน เจ้าพ่อใหญ่ในสามจังหวัดที่มีชื่อเสียงเลื่องลือก็ต้องถูกโค่นอำนาจและอิทธิพลลง ด้วยกระบวนการยุติธรรม กรณีแรกคือผู้กว้างขวางคนหนึ่งในภาคกลางถูกจัดการด้วยกลไกของรัฐผ่านกระบวนการยุติธรรมด่านแรกคือตำรวจ ตำรวจจับและฟ้องร้องผู้กว้างขวางคนนั้นด้วยคดีการทุจริตชั่วประมุขงานก่อสร้างของราชการในระดับท้องถิ่น ส่วนอีกสองกรณีเป็นการปิดฉากด้วยอำนาจการพิพากษาของศาลยุติธรรม เจ้าพ่อคนหนึ่งเป็นผู้กว้างขวางจังหวัดสมุทรปราการ ถูกดำเนินคดีด้วยเรื่องการทุจริตซื้อขายที่ดินเพื่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย และอีกคนคือกำนันคนดังแห่งภาคตะวันออก ได้รับโทษจำคุกจากคำพิพากษาของศาลเรื่องการทุจริตซื้อที่ดินทิ้งขยะเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี<sup>43</sup> เหตุการณ์ทั้งสามกรณีแสดงให้เห็นว่าเจ้าพ่อที่เคยยิ่งใหญ่และมีอิทธิพลเหนือนักการเมืองมาก่อน ต้องสิ้นชีพิตักษัยและต่อจากนี้คงจะไม่มีวันหวนกลับไปยิ่งใหญ่ดังเดิมได้อีกแล้ว และนับแต่บัดนั้นมา บทบาทของผู้อุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้โยกย้ายออกจากเจ้าพ่อท้องถิ่น เข้าสู่ระบบอุปถัมภ์แบบใหม่ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเต็มที่ คือ เครือข่ายการเมืองในระบบเลือกตั้ง ผ่านวิธีการผ่นงบประมาณแผ่นดินเข้าสู่ท้องถิ่น

ช่วงทศวรรษ 2540 งบประมาณประจำปีเป็นเครื่องมือต่อรองที่มากด้วยพลังดึงดูดให้ ส.ส. เข้าสังกัด ยิ่งใกล้ช่วงเวลาที่จะต้องมีการเลือกตั้ง เรื่องราวการดูด ส.ส. เข้าสังกัดพรรคก็เกิดขึ้นซ้ำทุกทีไป<sup>44</sup> ในช่วงระยะเวลาประมาณไม่ถึงสิบปีที่ผ่านมาสิ่งที่คุณเหมือนว่าเป็นความจริงที่ยากแก่การปฏิเสธอย่างหนึ่ง ก็คือนักการเมืองระดับชาติมีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม และมีการตั้งข้อสังเกตถึงการจ้วงโจวโครงสร้างรัฐท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจในปัจจุบัน พ.ศ.2554 ยังมิได้ทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระจากอำนาจทุนและรัฐส่วนกลางได้เลย<sup>45</sup> ในทางตรงกันข้ามความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองระหว่าง

43 ความถดถอยของของเจ้าพ่อท้องถิ่นทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา มีงานเขียนที่วิเคราะห์ไว้ดังเช่น เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551) “การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล” ใน *ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ) ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาฯ และ จีราวรรณ สุนทรนนท์ (2551) เรื่อง การปรับตัวของเจ้าพ่อภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองของจังหวัดชลบุรี เป็นต้น

44 รายงานชิ้นหนึ่งของ ป.ป.ช. เมื่อปี พ.ศ.2553 สอบสวนคดีคือคดียุทธยานายกรัฐมนตรีคนหนึ่งว่าชุกทรัพย์สินในช่วงที่ดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2546 โดยมอบหมายให้บุคคลอื่นครอบครองทรัพย์สินแทน คดีนี้ในที่สุดแล้ว ป.ป.ช.ตัดสินว่าให้ยกคำร้อง แต่ระหว่างการสอบสวนมีรายงานที่เกี่ยวข้องกับการดูด ส.ส.เข้าพรรค และการเลี้ยงดูบรรดา ส.ส. ภายในพรรค กล่าวคือ โดยปกติแล้วพรรคการเมืองจะมี “บัญชีพิเศษ” ซึ่งมีผู้บริจาคเงินเข้ามา เงินดังกล่าวจะมีผู้บริจาคให้โดยทั้งประสงค์และไม่ประสงค์จะออกนาม ในการจ่ายเงินสนับสนุนผู้สมัครแต่ละรายในพรรค จะแบ่งผู้สมัครเป็นเกรดต่าง ๆ คือเกรดเอ หมายถึง ส.ส.เดิม เกรดบี ก็คือบุคคลที่เป็น ส.ส. แต่สอบตก เกรดซี ก็คือบุคคลที่ไม่เคยสมัครมาก่อน การสนับสนุนจะอยู่ที่ผู้นั้นอยู่ในเกรดใด ซึ่งจะขึ้นกับผลการสำรวจที่พรรคจ้างสถาบันการศึกษา ผู้ใดมีแนวโน้มจะได้รับการเลือกตั้ง ก็จะได้รับเงินสนับสนุนสูง, อ่านเพิ่มเติมใน “เบื้องหลัง ป.ป.ช.ยกคำร้องอดีตองคมนตรีชุกทรัพย์สิน เงิน 182 ล้าน บัญชีพิเศษ บิ๊กจิวเปิดใจง่าย ส.ส.” *มติชนออนไลน์* (7 กันยายน 2553)

45 แผนขั้นตอนกระจายอำนาจที่กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจ 300 ภารกิจ แต่มีการถ่ายโอนไม่ถึง 3 ใน 4 โดยเฉพาะภารกิจด้านสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีการถ่ายโอนได้น้อยมาก นอกจากนี้เมื่อถ่ายโอนแล้วยังมีปัญหามาแจ้งสภาพของ

ชาวบ้านกับอำนาจรัฐส่วนกลางสามารถกระชับแน่นมากขึ้น เพราะสิ่งที่นักการเมืองท้องถิ่นกลัวนักหนา ก็คือเม็ดเงินงบประมาณตกมาไม่ถึงพื้นที่ หากกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาในระดับท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่ม อย่างเด็ดเดี่ยว โครงสร้างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นก็จะมีลักษณะที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการใน ผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิก มากกว่าอุดมการณ์ทางการเมืองที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้ประชาชนใน ท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ด้วยโครงสร้างการเมืองและปทัฏฐานเช่นนี้จึงกำหนดให้ผู้นำกลุ่ม การเมืองท้องถิ่นเป็นบุคคลสำคัญในการรวบรวมสมาชิก และอาศัยความสัมพันธ์แบบส่วนตัวตาม ระบบพรรคพวกและระบบอุปถัมภ์ให้คงอยู่และสืบทอดต่อมา สิ่งที่จะช่วยให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นคง อยู่ได้ยาวนานต่อเนื่อง คือ การสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการและกลุ่มการเมืองระดับชาติ และ ในกระบวนการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การผูกขาดอำนาจในการบริหารต่อไป ผู้นำ กลุ่มจะต้องให้ความสำคัญและสำแดงพลังในการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับสมาชิกในกลุ่มให้ได้ทั่วถึง เพราะฉะนั้น ด้วยลักษณะโครงสร้างและเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนไปอยู่ภายใต้การควบคุม ของเครือข่ายนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างเช่นในปัจจุบัน คือบางคนกลายเป็น “เจ้า พ่อรุ่นใหม่” และเป็นเพราะภายใต้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ไม่กระจายตัว ข้าราชการ ตำรวจ นักการเมืองท้องถิ่น หรือเจ้าพ่อได้เข้ามาเป็นพวกเดียวกัน และพยายามรักษาระดับความสัมพันธ์เชิง อุปถัมภ์ในแนวคิดกับชาวบ้านให้เป็นเหมือนเมื่อก่อนสมัยที่ประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็ง ดังจะเห็นจาก การจัดโครงการต่างๆที่อยู่ในอำนาจของนักการเมืองระดับท้องถิ่น เป็นรูปธรรมที่พิสูจน์ชัดเจนถึง ขบวนการจัดการแบ่งพื้นที่ครอบครองตลาด และตกลงกันเพื่อเป็นผู้ชนะการประมูลจัดซื้อจัดจ้างใน ท้องถิ่น ทุกพื้นที่มีคนในเครือข่ายของนักการเมืองจับจองเป็นเจ้าของไว้แล้ว ส่วน “เจ้าพ่อรุ่นเก่า” ก็ได้ ผันตัวเองมาเป็นนายหน้า หรือหัวคะแนนของระบบอุปถัมภ์สมัยใหม่ ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ภาพความเป็นเจ้าพ่อแบบเก่าที่มักจะมีฐานธุรกิจที่ผิดกฎหมายค่อยๆลดลง แม้จะยังไม่หมดลงโดย ลื่นเชิง แต่ก็ทำให้หายไต่ดินที่เคยเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน และแหล่งเงินกู้ยืมในระบบที่ไหลเวียนอยู่ ในชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากนั้นกำลังเหือดแห้งลงและจะหมดความสำคัญลงอย่างช้าๆ

---

ท้องถิ่นในการจัดการ สูดท้ายท้องถิ่นก็ย้อนกลับมาที่ส่วนกลาง เพื่อขอรับการสนับสนุนในการปฏิบัติการกิจ และต้องอาศัยหน่วยงานเดิมเป็นที่ เลี้ยง เป็นบ่อเกิดของการสร้างวัฒนธรรมอุปถัมภ์ขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ ปัญหานี้เกิดขึ้นเพราะรายได้ท้องถิ่นปัจจุบันพึ่งพิงเงิน โอนและเงินอุดหนุน ส่วนกลาง ไม่อาจจัดเก็บภาษีหรือรายได้ของตัวเองได้เพียงพอ ต้องพึ่งพิงระบบเงินอุดหนุน เงินโอน แม้ว่ามีงานหลายด้านที่ท้องถิ่นต้อง ดำเนินงาน แต่เป็นนโยบายของส่วนกลาง อาทิ งานสวัสดิการสิทธิประชาชน เช่น เบี้ยยังชีพ อาหารกลางวันนักเรียน จึงกล่าวได้ว่า การทำงาน ของอปท.ส่วนมากยังไม่สอดคล้องหลักคิดการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น ไม่ตรงกับความหวังที่จะให้การทำงานของอปท.ใกล้ชิดกับภาค ประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง มากกว่าที่จะจำลองระบบราชการ การเมืองระดับชาติมาไว้ในระบบท้องถิ่น คำปาฐกถา เรื่อง เคนหน้าสู่การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย ในงานสัมมนาคณะรัฐศาสตร์ วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ.2553 ของนายอภิสิทธิ์ เวชชา ชีวะ นายกรัฐมนตรี (2551-) ใน มติชนออนไลน์ (18 สิงหาคม 2553)

## ห่วยไต้ดินสมัยประชาธิปไตยเริ่มลงหลักปักฐาน

ยุคสมัยของเจ้ามือห่วยไต้ดินรายใหญ่ระดับประเทศหลายรายที่มีชื่อเสียงขจรขยายอย่างเช่น เสี่ย ล. แห่งอีสานเหนือ หรือเสี่ย ป. แห่งอีสานใต้ ได้ผ่านพ้นไปแล้ว จากประวัติชีวิตบุคคลทั้งสอง จะเห็นได้ว่า เจ้ามือห่วยประกอบอาชีพหลายอย่าง มีทั้งถูกและไม่ถูกกฎหมาย แต่ไม่ใช่บุคคลอันตราย อาชีพหลักของเจ้ามือห่วยรายใหญ่มักจะเกี่ยวพันกับผู้คนระดับล่างในวงกว้าง และต้องมีส่วนอุปถัมภ์ค้ำจุนชาวบ้านอยู่ตลอดเวลา เมื่อถึงรุ่นลูก ธุรกิจทั้งที่ถูกกฎหมายและนอกกฎหมายได้รับการสืบสานต่อ ลูกบางคนยังรับช่วงเป็นเจ้ามือห่วยไต้ดิน แต่ก็ไม่ใหญ่โตเหมือนเก่า แต่ส่วนใหญ่มุ่งไปในทางขยับขยายธุรกิจหลักของตระกูล ความเสื่อมโทรมของธุรกิจนอกกฎหมายบางที่อาจจะเป็นเพราะบุคลิกส่วนตัวของผู้สืบทอดที่ไม่นิยมการพนันเหมือนบุพการีก็ได้ หรืออาจจะเป็นเพราะว่าโครงสร้างสังคมได้เปลี่ยนโฉมไปจากเดิมแล้วจริงๆ

เจ้ามือห่วยรายใหญ่ในปัจจุบันไม่เหมือนเจ้ามือห่วยรุ่นก่อน เมื่อพ้นสมัยเจ้ามือห่วยแบบเก่าอย่าง เสี่ย ล. หรือเสี่ย ป. แห่งภาคอีสาน ผู้สืบทอดอำนาจทางเศรษฐกิจนอกระบบ อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมือง รองศาสตราจารย์ ดร.สังคีต พิริยะรังสรรค์ เคยตั้งข้อสังเกตไว้เมื่อครั้งรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มเอาจริงเอาจังกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพล จากนโยบายที่กำหนดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2546 ถึง 2548 จะทำให้ผู้มีอิทธิพลส่วนหนึ่งหายไป แต่เป็นการกวาดต้อนผู้มีอิทธิพลเข้าสังกัด จะทำให้ตำรวจซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่จัดการกับปัญหาผู้มีอิทธิพลกลายเป็นผู้ที่มีอิทธิพลยิ่งกว่าเดิม และนักการเมืองผู้กุมอำนาจรัฐอาจจะเติบโตยิ่งใหญ่ขึ้นแทนที่ เป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลตัวจริง<sup>46</sup> ข้อสังเกตนี้มีใช้สิ่งเลื่อนลอยและปรากฏเป็นจริงต่อมาภายหลังคือ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2553 พล.ต.ต.วิสุทธิ์ วานิชบุตร รักษาการรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กองกฎหมายและคดี อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ออกมาตอบโต้เรื่องที่ตนถูกโยกย้ายออกนอกพื้นที่ ผู้การวิสุทธิ์ระบุในการประชุมคณะกรรมการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการถึงรองผู้บัญชาการ ประจำปี พ.ศ.2553 มีการแทรกแซงจากนักการเมือง เขาเปิดเผยว่า

46 ดูเพิ่มเติมใน สังคีต (2548) หน้า 163-69

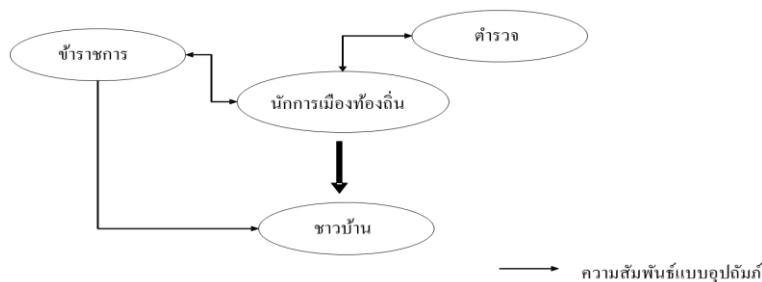
มีนักการเมืองในพื้นที่ภูธรภาค 9 อยู่เบื้องหลังการทำธุรกิจใต้ดินหลายชนิด มีทั้งค่าน้ำมันเถื่อน ยาเสพติด บ่อนการพนัน ตู้ม้า โตะบอล รวมทั้งห่วยใต้ดิน<sup>47</sup>

ในสมัยเจ้ามือห่วยรุ่นก่อน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับชาวบ้านมีเจ้าพ่อกับนักการเมือง คือผู้อุปถัมภ์แทรกตัวอยู่ตรงกลางระหว่างเจ้ามือห่วยใต้ดินกับชาวบ้าน แต่มาถึงสมัยปัจจุบันนี้ โครงสร้างความสัมพันธ์เปลี่ยนไป กลายเป็นระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองที่เจ้าพ่อมีความสัมพันธ์กับชาวบ้านในแบบตลาดมากขึ้น นักการเมืองส่วนหนึ่งสามารถให้ความคุ้มครองธุรกิจผิดกฎหมายได้ ทำให้เห็นว่าเจ้าพ่ออยู่ใต้นักการเมือง และนักการเมืองบางคนก็คือเจ้าพ่อ เมื่อประชาธิปไตยลงหลักปักฐานมากขึ้น ผู้ทรงอิทธิพลที่สุดในยุคสมัยปัจจุบันคือเครือข่ายของนักการเมือง เครือข่ายนี้เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจที่มีขอบเขตอำนาจกว้างไพศาล ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ หรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นก็ยังคงต้องยอมสยบให้รูปที่ 1 ด้านล่าง แสดงให้เห็นว่า นักการเมืองท้องถิ่นคือศูนย์กลางของความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ามือห่วยกับชาวบ้าน ขึ้นมาแทนที่เจ้าพ่อซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์แบบเก่า แต่นักการเมืองท้องถิ่นมิได้อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง พวกเขามีเครือข่ายทางการเมือง สามารถเชื่อมโยงขึ้นไปถึงการเมืองระดับชาติ จึงเกิดเป็นพลังอำนาจที่ใช้เชื่อมต่อกับข้าราชการ ตำรวจ และชาวบ้าน อำนาจที่ว่านี้จะรวมศูนย์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากระบอบตำรวจถูกกลืนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายนักการเมืองด้วย กล่าวสำหรับห่วยใต้ดินซึ่งในปัจจุบันยังคงจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายการเมือง เป็นที่พึ่งพิงให้ความคุ้มครองเพื่อสามารถทำธุรกิจนี้ต่อไปได้ ในมุมมองจากโครงสร้างการอุปถัมภ์ท้องถิ่นแบบเก่า ช่วงที่การเมืองเข้มแข็งอย่างมากสมัยรัฐบาลทักษิณ ระหว่างปี พ.ศ.2545-49 รองศาสตราจารย์ ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ ตั้งข้อสังเกตว่า เศรษฐกิจห่วยใต้ดินเป็นเครื่องช่วยค้ำจุนเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมือง โดยผ่านการเลือกตั้งตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังศิตเปิดประเด็นว่าในสังคมปัจจุบันนี้การพนันห่วยใต้ดินทำหน้าที่เป็นสะพานให้แก่ักการเมืองจำนวนมากในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ใช้น้ำตนเองและพรรคพวกขึ้นสู่อำนาจ โดยมีเจ้ามือห่วยใต้ดินเป็นผู้สนับสนุนการขึ้นอำนาจนี้ เป็นตัวแทนของประชาชนได้ได้อย่างมีความชอบธรรม<sup>48</sup> ทุกๆครั้งที่มีการเลือกตั้งเครือข่ายห่วยใต้ดินสามารถแปรเปลี่ยนเป็นเครือข่ายการหาเสียงและซื้อเสียงในช่วงการเลือกตั้งได้ทันที อาจกล่าวได้ว่าห่วยใต้ดินนั้นคือรูปธรรมที่ชัดเจนอย่างหนึ่ง สะท้อนให้เห็นการดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในสังคมไทย

47 “วิสุทธ์ แผลงฤทธิ์ ชัดนักการเมืองภาค 9 เลวทั้งแก๊ง ส.ส.ปชป.เคียด จี๋ดอน เจ้าตัวไม่เลิก รอแจ๋ห้าหลังน้ำลด” *มติชนออนไลน์*. วันที่ 3 พฤศจิกายน 2553 และ “วิสุทธ์ คำนึงการเมืองภาค 9 เลวทุกคน พัวพันสิ่งผิดกฎหมายในพื้นที่ 90%” *ASTV ผู้จัดการออนไลน์*. วันที่ 3 พฤศจิกายน 2553

48 สังศิต และคณะ, 2546 หน้า 222

## ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับชาวบ้านในระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง



ที่มา : ปรับจาก สังคีต (2548) หน้า 223

อธิบายเพิ่มเติมจากรูปที่ 1 ได้อีกว่า ตำรวจคือผู้รักษากฎหมาย ในขณะที่ผู้ที่สามารถยื่นมือเข้าอุปถัมภ์เจ้ามือหวยก็ได้ และยังเป็นต่อไปตราบที่ตำรวจบางพื้นที่ยังมีพฤติกรรมใช้ตำแหน่งหน้าที่จากสถานะของผู้รักษากฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว อำนาจตามกฎหมายสามารถใช้พิทักษ์คุ้มครองธุรกิจผิดกฎหมาย ในบางพื้นที่ นิโกรพูดไทยไม่ได้รู้แหล่งซื้อขายบ้า คนทั้งตลาดรู้แหล่งซื้อหวยใต้ดิน นักเที่ยวกลางคืนรู้แหล่งซื้อบริการทางเพศ นักดื่มที่ประสบอุบัติเหตุดื่มกินจนตี 4-5 ทุกคืน แปลกแต่จริง ตำรวจท้องถิ่นไม่รู้อะไรเลย พฤติกรรมการเรียกค่าคุ้มครองของตำรวจบางท้องที่และนักการเมืองบางคนมีสารพัดวิธี เจ้ามือหวยใต้ดินรายหนึ่งเล่าว่า “ที่ภาคใต้ นายตำรวจคนหนึ่งส่งชุดแรกเข้าไปดำเนินการตามกฎหมาย แล้วส่งชุดสองเข้าไปเคลียร์ ส่วนที่ กทม. เขตของ ส.ส. ท. (นามสมมติ) มีทั้ง หวยเถื่อน และบ่อนพนัน ถ้าไม่ให้เอี่ยว หรือหุ้กลม จะมีพวกอันธพาล หรือบุคคลในเครื่องแบบ ไปอาละวาดไม่เลิก...”<sup>49</sup> ในเว็บไซต์แห่งหนึ่ง ซึ่งได้ตอบกระทู้เรื่องตำรวจกับสาวกพนันอย่างน่าสนใจ มีบางความเห็นระบุตรงกันว่า ตำรวจบางคนมีวิธีการลึกลับซึ่งในการเรียกค่าคุ้มครอง “ท่าน... จับเป็นแต่ปลาปักเป้า ชีตีสลามก ท่านเป็นถึงรองผบช.ทำไมท่านไม่ไปจับพวกคดียุทธการจรรยาที่เกิเกิดขึ้นในพื้นที่ข้างส่วนบ่อนการพนันที่ท่านว่าท่านก็เอาพลเรือนที่ไหนไม่รู้มาจับ พอจับเสร็จก็ให้เข้าไปเคลียร์”<sup>50</sup> นัก

<sup>49</sup> สัมภาษณ์ นาง ข. (นามสมมติ), วันที่ 8 มิถุนายน 2554

<sup>50</sup> [Sarinya10\\_36@hotmail.com](mailto:Sarinya10_36@hotmail.com) ในเว็บไซต์แห่งหนึ่งวันที่ 3 พฤศจิกายน 2553



ที่ยกกลางคืนคนหนึ่งเสนอพฤติกรรมการรับค่าคุ้มครองของตำรวจว่า “ที่ผับแห่งหนึ่ง ตำรวจก็มากินอยู่ในร้าน ตอนออกจากร้านไปเจอด่านตรวจในท้องที่ ก็ให้บอกว่ามาจากร้านนี้ ด้านก็จะให้ผ่าน ถ้าไม่ได้มาจากร้านนี้ก็โดนจับเป่าแอลกอฮอล์”<sup>51</sup> มีอีกหลายความคิดเห็นสนับสนุนว่า เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ ของผิดกฎหมายทุกอย่าง มีตำรวจเป็นผู้กำหนดให้เป็นไป เช่น ขายหวย ขายยาบ้า ตัดไม้ทำลายป่า ทุกอย่างผิดกฎหมาย ตำรวจทำได้ และทำมานานแล้ว หากแต่ที่ผ่านมามีใครเอาเรื่อง เพราะนักการเมืองครอบงำ เราสามารถยืนยันเพิ่มเติมจากการประชุมกลุ่มย่อยผู้นำชุมชน เรื่องมาตรการลดผลกระทบจากพฤติกรรมการเล่นการพนันในประเทศไทย ผู้นำชุมชนที่เข้าร่วมประชุมให้ข้อมูลตรงกันคือ การพนันมีอยู่ทุกพื้นที่ บ่อนพนันจะเปิดไม่ได้ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหนุนหลังอยู่ และทุกคนรู้สึกว่าการพนันคนธรรมดาไม่มีพลัง เล่นการพนันเล็กน้อยๆ ถูกจับ แต่เจ้ามือใหญ่ๆ ไม่ถูกจับ<sup>52</sup> เราอาจจะมองไม่เห็นเจ้ามือหวยในภาพที่แสดงข้างบนนี้ นั่นเป็นเพราะเจ้ามือหวยอาศัยเครือข่ายนักการเมืองเป็นแหล่งพักพิงอาศัยให้เจ้ามือสามารถรอดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมาย ทำให้ผู้รักษากฎหมายที่ไม่ได้เข้าร่วมขบวนการแม้จะรู้แต่ก็ทำอะไรไม่ได้ สรุปได้ว่า ทั้งตำรวจและนักการเมือง มีส่วนอุปถัมภ์ค้ำจุนธุรกิจผิดกฎหมาย แต่นักการเมืองมีอิทธิพลสามารถโยกย้ายตำรวจได้ ดังนั้น นักการเมืองจึงสามารถให้ความคุ้มครองเจ้ามือหวยได้ดีกว่าตำรวจ และด้วยผลประโยชน์ที่สนับสนุนซึ่งกันและกันนี้เองที่ทำให้ทั้งผู้ค้าหวย ตำรวจ และนักการเมืองต่างไม่ประสงค์จะให้การพนันชนิดนี้จะต้องยุติลงไป เพราะรายได้จากหวยใต้ดินคือรายได้ที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่งในการสร้างระบอบที่ช่วยค้ำจุนระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ให้กลุ่มคนจำนวนหนึ่งสามารถตัดดวงแสวงหาผลประโยชน์ได้สืบไป

#### 4. สลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว กับการลดหย่อนที่ดิน

ความพยายามนำ “หวยใต้ดิน” ขึ้นมาจำหน่ายอย่างเปิดเผยและทำให้ถูกกฎหมายมีมานาน แต่ไม่มีใครกล้าทำ จนกระทั่ง “สลากเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว” หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า “หวยบนดิน” เป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 มีมติให้สำนักงานสลากฯ ดำเนินการจำหน่ายสลากแบบเลขท้าย 2 ตัว และ 3 ตัว เพิ่มเติมจากการจำหน่ายสลากแบบเดิมที่มีอยู่ มีจุดประสงค์เพื่อนำ “หวยใต้ดิน” ซึ่งผิดกฎหมาย มาผ่านกระบวนการทางกฎหมายและปรับปรุงให้เป็นของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการกวาดล้างเจ้ามือหวยใต้ดิน

<sup>51</sup> ผู้ซึ่งชื่อว่า “กทม.” ในเว็บไซต์แห่งหนึ่งวันที่ 3 พฤศจิกายน 2553

<sup>52</sup> ประชุมกลุ่มย่อย ผู้นำชุมชน, วันที่ 21 เม.ย. 2554

และนำรายได้ไปสร้างประโยชน์แก่ประเทศชาติ โครงการสำคัญที่นำรายได้จาก “หอยบนดิน” ไปใช้ คือ โครงการเงินทุนหนึ่งอำเภอ (ODOS) เป็นต้น

ประเภทของสลาก แบ่งเป็น

สลากชนิดราคา 20 บาท พิมพ์ด้วยสีเขียว เหมือนสีของธนบัตร 20 บาท

สลากชนิดราคา 50 บาท พิมพ์ด้วยสีฟ้า เหมือนสีของธนบัตร 50 บาท

สลากชนิดราคา 100 บาท พิมพ์ด้วยสีแดง เหมือนสีของธนบัตร 100 บาท

พิมพ์ตามจำนวนการสั่งจองของตัวแทนจำหน่ายที่มีอยู่ทั่วประเทศ โดยที่แต่ละงวดจะมีจำนวนไม่เท่ากัน สำหรับอัตราการจ่ายรางวัลสำหรับสลากเลขท้าย 2 ตัว และ 3 ตัว แสดงในตารางด้านล่าง

### ตารางที่ 1 อัตราการจ่ายหอยบนดิน เปรียบเทียบกับหอยใต้ดิน

ชื่อ 1 บาท	หอยบนดิน	หอยใต้ดิน
เลขท้าย 2 ตัว	จ่าย 55 บาท	จ่าย 60-65 บาท
เลขท้าย 3 ตัว	จ่าย 400 บาท	จ่าย 450 บาท

ที่มา : ประชุมกลุ่มย่อย ผู้นำชุมชน, วันที่ 21 เม.ย. 2554

หมายเหตุ - อัตราจ่ายหอยใต้ดินสำหรับบางท้องถิ่นอาจแตกต่างจากนี้ ในแถบภาคใต้บางจังหวัด เช่น ภูเก็ต เลขท้าย 2 ตัว จ่าย 70 บาท เลขท้าย 3 ตัว จ่าย 500 บาท และส่วนลดสำหรับยี่ปี่วไปจนถึงผู้เล่นหอย อาจจะสูงกว่าภูมิภาคอื่นด้วย

หอยบนดินเป็นนโยบายที่โดนใจชาวบ้าน เพราะพวกเขา รู้สึกว่าเป็นธรรม ไม่เอาเปรียบ ซึ่งเป็นพื้นฐานความคิดของคนจน หอยบนดินไม่เหมือนกับสลากกินแบ่งรัฐบาลที่คนขายเอาเปรียบจากการขายสลากเกินราคา เช่น ราคาหน้าสลาก 80 บาท แต่อาจจะขาย 120 บาท หรือบางครั้งในขณะที่มีข่าวลือหนาหูว่ามีหอยล๊อค ราคาพุ่งขึ้นไปถึงเท่าตัว เป็นต้น สำหรับหอยใต้ดินมีทั้งส่วนที่ไม่เป็นธรรมและเป็นธรรม ส่วนที่ไม่เป็นธรรมคือ ช่วงที่มีกระแสน้ำเรือเลขล๊อคและเลขเบิ้ลแพร์สะพัดอย่างเช่นราวกลางปี พ.ศ.2552 เจ้ามืออาจเปลี่ยนแปลงกติกาการจ่ายเงินรางวัล การแทงเลขท้ายแม้ว่าจะใช้เลขท้ายของรางวัลที่ 1 เป็นรางวัลเลข 3 ตัวบนเหมือนเดิม แต่ลดการจ่ายเงินรางวัลจากเดิมบาทละ 450-500 บาท เหลือบาทละ 400 บาท สองตัวบนล่างจากเดิมจ่ายบาทละ 65 บาท เหลือบาทละ 60 บาท ถ้าเป็นเลขเบิ้ลจ่ายบาทละ 40 บาท เป็นต้น การจ่ายรางวัลมีความไม่แน่นอนสูง ขึ้นอยู่กับเจ้ามือแต่ละแห่งอาจจ่ายสูงต่ำต่างกัน เจ้ามือบางแห่งไม่รับเลขเบิ้ลและเลขตอง รวมทั้งอาจปรับเวลาปิดรับแทงเป็นชื่อก่อนล่วงหน้า 1 วันเพื่อหนีเลขเด็ดที่จะออกมาใกล้เวลาหอยออก และถ้าหากเจ้ามือ โดนเลขเด็ดติดต่อกันหลายงวดก็จะ

จ่ายเพียงครั้งเดียว<sup>53</sup> แต่หวยใต้ดินก็ให้ความรู้สึกด้านความเป็นธรรมแก่ชาวบ้านเช่นกัน สิ่งที่เป็นธรรมได้แก่ หวยใต้ดิน ชื่อในวงเงินน้อยๆก็ได้ เช่น 10-20 บาท เป็นจำนวนเงินพอเหมาะสมกับกำลังทรัพย์ของคนจน หรือจะซื้อหวยใต้ดินก็มีเปอร์เซ็นต์คดให้ ชื่อเชื่อแบบงวดชนงวดก็ได้ และบางครั้งสามารถผ่อนปรนได้ ขณะที่หวยบนดินสามารถดึงดูดใจผู้เล่นได้ไม่แพ้หวยใต้ดิน เพราะรัฐบาลจ่ายในอัตราเท่าๆกัน ไม่มีโกง นอกจากนี้ บางกรณีอาจจะมีการผ่อนปรนได้เหมือนเดิม เนื่องจากเจ้ามือหวยใต้ดินจำนวนหนึ่งได้พัฒนาตัวเองขึ้นมาค้าหวยบนดิน ทำให้ได้ประโยชน์จากสายเดินโพยเดิม อาศัยเครือข่ายเดิมค้าทั้งหวยบนดินและหวยใต้ดินไปพร้อมๆกัน<sup>54</sup> มีข้อสังเกตหนึ่งที่น่าสนใจว่า นโยบายหวยบนดินอาจสร้างความพอใจแก่เจ้ามือหวยใต้ดินด้วยก็ได้ และไม่ทำให้หวยใต้ดินหมดไป เพราะการเกิดหวยบนดินจะทำให้มีการใช้หวยบนดินแบกรับตัวเลขทางที่มีความเสี่ยงสูงให้รัฐบาลเป็นผู้รับภาระ เป็นการลดความเสี่ยงของเจ้ามือหวยใต้ดินไปในตัว เพราะเจ้ามือหวยใต้ดินขายทั้งใต้ดิน และบนดินเป็นคนๆเดียวกัน เจ้ามืออาจจะจ่ายส่วนน้อยลง และ โอกาสถูกจับเรื่องการส่งโพยลดลงเพราะมีข้ออ้างว่าส่งให้กับหวยบนดิน การศึกษาสำรวจความคิดเห็นและพฤติกรรมของประชาชนเกี่ยวกับการพนันในสังคมไทย โดยศูนย์วิจัยธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และ ศูนย์วิจัยเอแบค นวัตกรรมทางสังคม การจัดการและธุรกิจ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เมื่อปี พ.ศ.2550 ขณะที่ยังมีการจำหน่ายหวยบนดินอยู่นั้น ซึ่งประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจอย่างมากว่า ผู้เล่นหวยสามารถได้เครดิตจากผู้ขายหวยบนดิน คือไม่ต้องจ่ายเงินสดทันทีเวลาบอกรหัสในสัดส่วนที่สูง คิดเป็นร้อยละ 37.4 ของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม<sup>55</sup> ซึ่งแสดงถึงความเป็นไปได้ว่าผู้ขายหวยใต้ดิน อาจจะมีถึงร้อยละ 37 ก็คือเจ้ามือหวยบนดิน

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์เจ้ามือกับการประชุมกลุ่มย่อยหลายครั้งในการวิจัยครั้งนี้พบว่า แม้ว่าเจ้ามือจะเป็นคนเดียวกันและเครือข่ายหวยบนดินก็อาศัยเครือข่ายเดิมของหวยใต้ดิน ผลกระทบที่แตกต่างกันเปรียบเทียบระหว่างหวยบนดินกับหวยใต้ดินก็มีอยู่ไม่น้อย ผลที่แตกต่างออกไปจากกรณีซื้อหวยใต้ดินโดยทั่วไปคือ หวยบนดินซื้อเชื่อได้น้อย จะต้องซื้อด้วยเงินสด ทำให้จำกัดวงเงินการแทงหวยในแต่ละงวดตามกำลังทรัพย์ของแต่ละบุคคล ส่วนเจ้ามือหวยใต้ดินก็ต้องปรับกลยุทธ์ให้ดึงดูดผู้เล่นหวยเอาไว้ โดยอาศัยจุดแข็งที่พวกตนมีอยู่คือ จ่ายผู้เล่นสูงกว่าหวยรัฐบาล ให้เปอร์เซ็นต์แก่รายย่อยดีกว่าที่จะได้รับจากการขายหวยบนดิน ให้ส่วนลดแก่ผู้เล่นมากขึ้น และผู้เล่นมีข้อผูกพันจากการซื้อเชื่อ

53 “ใต้ดินผวาเลขเบิ้ล เจ้ามือพลิก แก้วล่าหวยลือก” *ไทยรัฐออนไลน์* (1 มิถุนายน 2552)

54 ประชุมกลุ่มย่อย ผู้นำชุมชน, 21 เม.ย.2554 ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เจ้ามือหวยใต้ดินส่วนหนึ่งกลายมาเป็นเจ้ามือหวยบนดินด้วย สืบเนื่องมาจากนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลของรัฐบาลที่ดำเนินการช่วงก่อนหน้านั้นนั่นเอง

55 แบ่งเป็นผู้ที่คิดว่าหวยบนดินสามารถได้เครดิตดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับหวยใต้ดิน ร้อยละ 25.4 และได้เครดิตพอๆกัน ร้อยละ 12.0

แบบจ่ายชนงวด ข้อมูลที่ได้สอดคล้องกับผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เรื่อง หวยใต้ดิน- หวยบนดิน: พฤติกรรมการบริโภคของคนไทย ซึ่งเป็นการสำรวจประชากร จำนวน 1,394 คนในปี พ.ศ. 2549 (สำรวจระหว่างวันที่ 4-8 ธันวาคม 2549) ซึ่งให้คำตอบว่าหวยบนดินสามารถทดแทนหวยใต้ดินได้ในระดับหนึ่ง กลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจ ร้อยละ 44.1 ให้คำตอบว่าซื้อหวยใต้ดินลดลงเมื่อมีหวยบนดินด้วย เหตุผลสำคัญคือเพราะหวยใต้ดินหาซื้อได้ยาก กลัวผิดกฎหมาย ต้องการถูกรางวัลแจ็กพ็อตจากหวยบนดิน และกลัวว่าเจ้ามือจะเบี้ยว และถึงแม้ว่าหวยใต้ดินจะซื้อหายากกว่า แต่กลุ่มผู้ที่ซื้อหวยใต้ดินมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการซื้อหวยใต้ดินสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการซื้อหวยบนดิน ยังคงมีผู้เล่นหวยจำนวนหนึ่งคือ ร้อยละ 26.9 ยอมรับว่าซื้อหวยใต้ดินเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น เหตุผลสำคัญคือ ยังสามารถหาซื้อหวยใต้ดินได้สะดวกกว่า นอกจากนี้หวยใต้ดินมีส่วนจูงใจและสามารถใช้เครดิตซื้อได้<sup>56</sup> โดยสรุปคือ ผลที่เกิดขึ้นจากการมีหวยบนดิน ได้แก่ จำนวนเงินการซื้อสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว แชนงหน้าเงินค่าจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลภายในปีแรกที่เปิดขาย และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปีต่อๆมา เงินส่งให้กับรัฐเพิ่มขึ้น (ดูตารางที่ 2) ทำให้การเล่นหวยใต้ดินลดน้อยลง ด้วยผลการศึกษานโยบายเศรษฐกิจของหวยใต้ดินหลายชิ้นในอดีต ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตรีรัตน์ (2543) ประมาณการขนาดของหวยใต้ดินในระหว่างปี 2536-2538 อยู่ในราว 320,000 ล้านบาทต่อปี ในปี พ.ศ. 2544 สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ (2546) ประมาณการว่าจำนวนเงินหวยใต้ดินเพิ่มขึ้นเป็น 540,000 ล้านบาท เมื่อรัฐบาลออกหวยใต้ดินให้ถูกกฎหมายระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2546-16 พฤศจิกายน 2549 ทำให้รัฐมีรายได้จากการจำหน่ายเป็นเงินทั้งสิ้น 135,000 ล้านบาท การประเมินขนาดเศรษฐกิจของหวยช่วงเวลาที่รัฐบาลนำเงินหวยขึ้นมาอยู่บนดิน สังคิต พิริยะรังสรรค์ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และนพดลกรรณิกา (2550) ประมาณการว่าปริมาณเงินที่ยังคงมีการเล่นหวยใต้ดิน คงเหลือในราว 283,000 ล้านบาทต่อปี<sup>57</sup> ตัวเลขประมาณการถึงขนาดวงเงินหวยใต้ดินที่กล่าวมาทั้งหมดอาจจะสูงเกินไป เมื่อพิจารณาจากข้อมูลสำรวจในปัจจุบัน พ.ศ.2554 ว่า จำนวนคนเล่นหวยใต้ดินที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปทั้งหมดประมาณ 19.91 ล้านคน ประเมินมูลค่าการซื้อหวยคนละ 5,126 บาทต่อคนต่อปี ได้มูลค่าหวยใต้ดินทั้งหมดเท่ากับ 102,088 ล้านบาท<sup>58</sup> ถึงแม้ว่ามูลค่าประมาณการซื้อหวยต่อคนต่อปีในปัจจุบันอาจจะทำให้มีวงเงินเล่นหวยที่เพิ่มสูงขึ้น ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าขนาดเศรษฐกิจหวยใต้ดินในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2536-46 มีค่าสูงกว่าค่าที่ประเมินได้ในปัจจุบันนี้อย่างแน่นอน เพราะว่าฐานจำนวนผู้เล่นหวยใต้ดินที่

56 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550) หน้า 3

57 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550) หน้า 29-30

58 ตัวเลขจำนวนเงินหวยใต้ดินปี พ.ศ.2554 ให้ค่าใกล้เคียงกับประมาณการในปี พ.ศ.2538 โดยบริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประมาณค่าไว้ว่าเท่ากับ 110,000 ล้านบาท ซึ่งคิดจากมูลค่าการซื้อหวยคนละ 3,900 บาทต่อคนต่อปี คูณด้วย 21 ล้านคน

สำรวจในปัจจุบันพบว่าเริ่มลดลงแล้ว และยังมีผลกระทบจากปริมาณสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ได้นำออกจำหน่ายเพิ่มขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 เป็นต้นมา แสดงในตารางที่ 2 ทำให้ฐานผู้เล่นหวยใต้ดินลดลง

ตารางที่ 2 เงินค่าจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากพิเศษเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว และเงินส่งให้รัฐระหว่างปี พ.ศ.2547-2552

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2547	2548	2549	2550	2551	2552
สลากกินแบ่งรัฐบาล						
- ค่าจำหน่าย	28,429	28,800	28,800	39,680	44,160	44,160
- จัดสรรเป็นรายได้แผ่นดิน	7,960	8,064	8,064	11,110	12,365	12,365
สลากบำรุงการกุศล						
- ค่าจำหน่าย	15,360	15,360	15,360	4,480	-	2,400
- จัดสรรเป็นรายได้แผ่นดิน	-	-	-	538	-	-
- ภาษีการพนัน*	77	77	77	22	-	12
สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว	32,640	38,558	48,604	11,314	-	-
- ค่าจำหน่าย	163	193	243	57	-	-
- ภาษีการพนัน*	8,453	11,052	8,425	699	-	-
- กองทุนเงินรางวัลสุทธิ						

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน “รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน ระหว่างปี พ.ศ.2547-2552. ด้วยการอนุเคราะห์ข้อมูลจาก ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ

หมายเหตุ : \*ภาษีการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 17.

สลากแบบเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว จัดสรรรายได้จากการจำหน่าย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 มีสาระสำคัญเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานไม่เกินกว่า ร้อยละ 20 โดยแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เป็นส่วนลดในการซื้อสลากฯ ค่าตอบแทน ค่าภาษีการพนัน และค่าใช้จ่าย

อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่เหลือจากค่าใช้จ่ายในการบริหาร นำสมทบเข้า “กองทุนเงินรางวัล” เพื่อนำไปใช้สำหรับการจ่ายรางวัลสลากฯ ภายหลังจากค่าบริหารกองทุนและการประกันความเสี่ยงในการจ่ายเงินรางวัลแล้ว หากกองทุนมีเงินเหลือเพียงพอในแต่ละช่วงเวลา จะจัดสรรรายได้ส่วนเกินดังกล่าวคืนสู่สังคมในรูปแบบต่างๆ คือ เพื่อสนับสนุนการศึกษา การแพทย์ ศาสนา สังคม และสาธารณประโยชน์อื่นๆ ตามที่สำนักงานสลากฯ กำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง จากโครงสร้างการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รายได้หรือกำไรจากการขายสลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว หรือ หวยบนดิน ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งแตกต่างอย่างชัดเจนกับเงินรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล (คูตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง สลาก 3 ประเภท ในภาคผนวกท้ายบทความ)

เงินรายได้จากการขายสลากแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัวนั้น มีเป้าหมายให้นำไปใช้เพื่อกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มเป็นพิเศษ โดยเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่เด็กยากจน ตามมติคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาเด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาสขึ้นมาดูแล ซึ่งขณะนั้นมี นายจตุรงค์ ฉายแสง รักษาการรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การจัดสรรงบประมาณทั้งหมดในการแก้ไขปัญหาเด็กยากจนจากเงินหวยบนดิน สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องนำรายได้ส่งเข้ารัฐ แต่ด้วยข้อบกพร่องบางประการในระบบการบริหารจัดการเงินรายได้จากสลากเลขท้ายๆ การยกเว้นไม่ต้องนำรายได้เข้าแผ่นดิน เป็นช่องทางให้หน่วยราชการ บุคคล และองค์กรต่างๆ รวมทั้งฝ่ายการเมืองสามารถขอเงินหวยบนดินไปใช้ดำเนินโครงการต่างๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น ระบบที่มีจุดอ่อนเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ทำให้มีช่องโหว่หลายทางสำหรับการนำเงินหวยบนดินไปใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ แม้ว่าโดยหลักการทั่วไป คณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ฯ จะกำหนดกรอบการใช้เงินเพื่อเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสก็ตาม ปรากฏว่ามีการแอบแฝงให้ กระทรวง กรม หรือองค์กรต่างๆ เขียนโครงการมาขอเงินบริจาค ช่วงปี 2547-48 มีการอนุมัติให้นำเงินจากรายได้สลากเลขท้ายๆ ไปใช้ถึงเดือนละ 700-800 ล้านบาท มีบางโครงการที่นักการเมืองอาศัยชื่อวัดเพื่อขอเงินหวยบนดินไปใช้ทางการเมือง โดยเฉพาะช่วงก่อนการเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ 2548 กรณีนี้อื้อฉาวหลายกรณีในช่วงปี 2548 เกิดขึ้นกับนักการเมืองในซีกรัฐบาลพรรคหนึ่งในขณะนั้น มีพฤติกรรมที่ไม่โปร่งใสมาขอเงินจากสำนักงานสลากฯ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ติดต่อกันไปยังวัดหลายแห่งในภาคเหนือและภาคอีสาน เพื่อขอให้วัดทำหนังสือถึงสำนักงานสลากฯ ขอรับเงินบริจาค มีวัดแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอรับเงินบริจาคจำนวน 2 แสนบาท เมื่อสำนักงานสลากฯ อนุมัติส่งจ่ายเช็ค 2 แสนบาทให้แก่เจ้าอาวาส ส.ส. จะดำเนินการชักราคาหัวคิว 150,000 บาท ส่วนวัดจะรับไปเพียง 50,000 บาทเท่านั้น กรณีนี้เรื่องแดงขึ้นและมีการตรวจสอบในสภาฯ ทำให้ท้ายที่สุด รัฐบาลได้จัดการแก้ปัญหาด้วยการสั่งให้ ส.ส. คืนเงินวัด

ไป<sup>59</sup> โครงการสลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว มีจุดเริ่มต้นที่น่าชมเชย ด้วยการนำเงินของคนจนคืนกลับไป เพื่อพัฒนาชีวิตเด็กยากจน แต่เงินกำไรจากการขายสลาก 3 ตัว 2 ตัว ปีละเกือบหนึ่งหมื่นล้านบาทนั้น เข้าใจให้บรรดานักการเมืองเข้ามาแทรกแซงเพื่อแสวงหาประโยชน์เข้าตัว กล่าวได้ว่า เงินกำไรจาก หวยบนดินสิ้นเปลืองไปอย่างไม่ควรด้วยระบบที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ไม่ชัด และคณะกรรมการดูแล รับผิดชอบไม่แข็งพอ ไม่อาจบริหารอย่างเป็นอิสระ โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

นอกจากประเด็นเรื่องการนำเงินรายได้ในส่วนที่เป็นกำไร จากการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลข ท้าย 3 ตัว 2 ตัว กับอำนาจการใช้จ่ายเงินออกไปโดยไม่ผ่านการตรวจสอบตามระบบงบประมาณของ รัฐบาลแล้ว โครงการระบบการจัดจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ของสำนักงานสลาก กินแบ่งรัฐบาลยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากพิเศษแบบ เลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว (สลากกินรวบ) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สรุปไว้ว่าโครงการจัดจำหน่าย สลากผ่านระบบตู้เผชิญกับปัญหาในเรื่องการคัดสรรตัวแทนผู้จัดจำหน่ายแบบตู้ ซึ่งผู้ได้รับการจัดสรร ให้เป็นตัวแทนจำหน่ายมีจำนวนน้อยกว่าความต้องการของผู้บริโภคที่จะซื้อสลาก ทั้งยังมีปัญหาในเรื่อง ของการจัดสรรโควตาในส่วนของตัวแทนที่มาจากกลุ่มผู้พิการ สมาคม และมูลนิธิ อีกส่วนหนึ่ง โครงการในระยะที่ 1 เกิดปัญหาในเรื่องการติดตั้งเครื่องจัดจำหน่ายแบบตู้ที่ล่าช้า โครงการในระยะที่ 2 ซึ่งเป็นโครงการที่มีการทำบันทึกข้อตกลงกับผู้แทนจำหน่ายในการรับสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว แบบใบเขียนไปจำหน่ายชั่วคราวได้สร้างความผูกพันทำให้ผู้แทนจำหน่ายไม่ยอมที่จะเลิก ขาย สาเหตุเกิดมาจากผู้จัดจำหน่ายในส่วนนี้ได้มีการลงทุนไปแล้วในการดำเนินกิจการเป็นระยะเวลา กว่า 3 ปี และเริ่มมีเครือข่ายและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น กล่าวได้ว่าการอนุญาตให้เป็นตัวแทนจัดจำหน่าย ชั่วคราวได้สร้างอาชีพให้คนกลุ่มหนึ่งไปแล้ว ประการสุดท้าย สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว มีผลในเรื่องของการแบ่งส่วนแบ่งตลาดของผู้จัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ในกลุ่มผู้จัดจำหน่ายราย ย่อย โดยเฉพาะผู้พิการ<sup>60</sup>

หวยบนดินสิ้นอายุขัยลงอย่างรวดเร็วภายในเวลาไม่กี่ปีนับจากวันที่เริ่มต้นจำหน่ายงวดแรก เมื่อ วันที่ 1 สิงหาคม 2546 ด้วยเหตุผลเรื่องการค้าและการติดต่อพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาล พ.ศ.2517 เพราะ “หวยบนดิน” มีการดำเนินการเข้าขายสลากกินรวบ ไม่ใช่สลากกินแบ่ง<sup>61</sup> ซึ่ง

59 ธีรเดช เอี่ยมสำราญ, 2549 หน้า 73

60 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2550 หน้า 19

61 สลากกินรวบ คือ สลากชนิดที่ขายเป็นการเสี่ยงโชค โดยผู้ซื้อกรอกเลขที่ต้องการซื้อลงในสลากแล้วถูกรางวัลตรงตามตัวเลขที่ออกรางวัล โดยเฉพาะ เช่น 3 ตัวท้ายของรางวัลที่หนึ่งของสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นต้น ส่วนสลากกินแบ่ง คือ สลากที่จัดให้มีขึ้นเพื่อขายให้ผู้เล่นเป็นการ เสี่ยงโชคเป็นใบมีเลขพิมพ์ลงในสลากแล้วไม่สามารถกรอกตัวเลขที่ต้องการซื้อลงในสลากได้ โดยมีการให้รางวัลแบ่งเป็นหลายรางวัล เช่น รางวัลที่ 1, 2, 3, 4, 5 เป็นต้น

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกสลากกินรวบ แต่ด้วยข้อมูลเพียง 3 ปี เสนอจากปี พ.ศ.2547-50 สามารถพิสูจน์ได้ว่า หวย 3 ตัว 2 ตัว ได้รับความนิยมนิยมสูงมาก แน่ชัดว่ายิ่งกว่า สลากกินแบ่งรัฐบาลแบบเดิม จากตารางที่ 2 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ยอดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมกับสลากบำรุงการกุศล ระหว่าง ปี พ.ศ.2547-2549 ซึ่งเป็นระยะเต็มปี 3 ปี ของการนำหวย 3 ตัว 2 ตัว ออกจำหน่ายแก่ประชาชน รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนเงิน 132,109 ล้านบาท สำหรับหวย 3 ตัว 2 ตัว มียอดจำหน่ายใกล้เคียงกัน รวมเป็นจำนวนเงิน 119,802 ล้านบาท หากพิจารณาโดยเฉพาะปี พ.ศ.2549 ด้วยแล้ว จะเห็นว่า ค่าจำหน่ายหวย 3 ตัว 2 ตัว แชนหน้าค่าจำหน่ายสลากกินแบ่งทั้ง 2 ชนิดรวมกัน อาจจะตั้งข้อสังเกตได้ว่า หวยเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว ทำให้ยอดเงินรับแทงอย่างเปิดเผยเพิ่มสูงขึ้นเกือบเท่าตัว ถ้าหากเงินรับแทงส่วนใหญ่มาจากเงินพนันหวยใต้ดินเดิม ข้อมูลนี้สะท้อนว่าขอบเขตวงเงินเศรษฐกิจการพนันหวยใต้ดินสูงมากกว่าการจัดจำหน่ายสลากของทางการค่อนข้างมาก และพลังที่หวย 3 ตัว 2 ตัว ยุติลงในปีถัดมาคือ ปี พ.ศ.2550 เศรษฐกิจการพนันโดยเจ้ามือหวยใต้ดิน ย่อมฟื้นกลับขึ้นมาอีกค่อนข้างมาก หากพิจารณาในมุมทางด้านผู้จัดให้มีบริการนอกกฎหมาย หวยใต้ดินจะช่วยหล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองและการคอร์รัปชันที่มีผู้ค้าหวยใต้ดิน ดำรง และนักการเมือง เป็นกลุ่มที่ได้ผลประโยชน์อย่างสูงต่อไป

## 5. สรุป

หวยใต้ดินเป็นการพนันผิดกฎหมายที่มีมูลค่าปีละมหาศาล สามารถเข้าถึงผู้คนเป็นวงกว้าง ในความคิดชาวบ้าน ผู้เล่นหวยใต้ดินไม่คิดว่าตัวเองเล่นการพนัน แต่เป็นการเสี่ยงโชค ส่วนผู้ค้าหรือเจ้ามือก็ไม่ใช่ใครที่โหด เป็นคนรู้จักมักคุ้น สนิทสนม อยู่บ้านเดียวกัน หรือเป็นเพื่อนพ้องพาอาศัยกันได้ เจ้ามือหวยบ่มเพาะความสัมพันธ์กับผู้เล่นที่เป็นชาวบ้านด้วยวิธีผูกพันทางสังคม แต่ก็เพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจด้วย วิธีความอยู่รอดของเจ้ามือหวยคือ การทำให้หวยใต้ดินเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ค่อนข้างเหนียวแน่นระหว่างบุคคลในชุมชน เป็นเครือข่ายความร่วมมือที่มั่นคง มีรากฐานของความเชื่อ ความหวัง และความไว้วางใจกัน จนกลายเป็นวัฒนธรรมหนึ่งที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยผ่านกาลสมัยต่างๆ มาได้ แม้ว่ามีการจับเงินทองเข้ามาเกี่ยวพันอยู่มากก็ตาม

แต่เพราะความอยู่รอดของธุรกิจใต้ดินชนิดนี้เกี่ยวโยงกับ 2 สิ่ง คือ เงินสินบนหรือตัวของผู้ถือกฎหมาย กับระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย เมื่อก่อนเจ้ามือหวยรายใหญ่จะต้องเป็นผู้มีบารมี มีอิทธิพลในท้องถิ่น ต้องเสาะแสวงหาผู้ที่สามารถให้การคุ้มครองในการทำธุรกิจใต้ดิน ผู้ที่ทำหน้าที่นี้ได้ก็คือ ตำรวจ ทหาร รวมทั้งนักการเมือง ยุคสมัยปัจจุบันผู้ทรงอิทธิพลที่สุดคือเครือข่ายของนักการเมือง ที่มี



ขอบเขตอำนาจกว้างไพศาลไม่ว่าจะเป็นตำรวจ ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น หรือนักการเมืองผู้มีอำนาจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เมื่อระบอบตำรวจถูกกลืนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายนักการเมือง การพนันชนิดนี้จึงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองด้วยในที่สุด ถึงแม้ว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่ใช่ทุกคนจะเป็นเจ้ามือหวยใต้ดิน แต่เจ้ามือหวยใต้ดินต่างจังหวัดส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าความนิ่งเฉยในการจัดการกับหวยใต้ดินนั้นคือรูปธรรมที่ชัดเจนอย่างหนึ่งตอกย้ำให้เห็นการดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในสังคมไทย

สังคมไทยมีประสบการณ์การนำ “หวยใต้ดิน” ขึ้นมาเป็น “หวยบนดิน” ในระยะเวลาสั้นๆ ระหว่างปี พ.ศ.2546-2550 ผลตอบรับ “หวยบนดิน” นั้นดีมาก ตัวเลขจัดจำหน่าย “หวยบนดิน” สูงขึ้นทัดเทียมกับสลากกินแบ่งรัฐบาลในทันที เงินส่งเข้ารัฐเพิ่มขึ้น และทำให้การเล่นหวยใต้ดินลดน้อยลง แต่ปัญหาของ “หวยบนดิน” ที่ผ่านไปนั้นคือ ความไม่รอบคอบของการบริหารจัดการ มีการแทรกแซงโดยนักการเมืองและข้าราชการหน่วยงานต่างๆ ทำให้เงินของคนจนที่ควรจะต้องตกกับคนยากจนกลับไม่ไปถึงพวกเขา

ในปัจจุบันนี้ เทคโนโลยีและสิ่งอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารดีขึ้นมาก เครือข่ายค้าหวยก็มีการปรับตัว มีการใช้เครื่องมือสื่อสารใหม่ๆ เพิ่มบริการแปลกใหม่ มีการพนันหลากหลายชนิดมานำเสนอแก่ผู้นิยมเล่นการพนัน แต่เนื่องจากผู้เล่นหวยใต้ดินส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย นิยมเล่นหวยจากความเชื่อและความหวัง และยังไม่ถึงบริการพนันแบบไฮเทคมากนัก แม้ผู้ค้าจะมีบริการมานำเสนอหลากหลายชนิดมากขึ้น การสร้างนวัตกรรมในเทคนิคและเนื้อหาไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณและวงเงินการเล่นหวยใต้ดิน แต่เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ยังมิได้วิเคราะห์และให้ภาพอย่างละเอียดของผลกระทบเชิงโครงสร้างอุปทานจากประเด็นนโยบายที่สำคัญๆอีกหลายอย่าง มีสารพัดกลุ่มจ้องหากินกับเงินหวย ไม่ว่าจะเป็นการจัดจำหน่ายผ่านระบบตู้ออนไลน์ ซึ่งเป็นเรื่องสัมปทานของกิจการขนาดใหญ่มูลค่าเงินหลายหมื่นล้านบาท หรือการปรับโครงสร้างและระบบบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีผลการศึกษาแล้วเช่นกันว่าต้องตกอยู่ในมือของเครือข่ายกลุ่มผู้มีอำนาจบางกลุ่มบางพวก สิ่งที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมได้มากกว่าอาจจะเป็นนวัตกรรมในช่องทางการจำหน่าย หรือช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอิทธิพลเข้าถึงการกำหนดคนนโยบาย ทำให้ด้วยสภาพแต่เดิมนั้นหวยใต้ดินอาศัยระบบให้คนกลางช่วยจำหน่าย สร้างเครือข่ายให้ขยายกว้างขวางและไปไกลระดับประเทศ อาจจะต้องกลายสภาพไปจากเดิมเป็นอันมาก ดังนั้น สิ่งที่จะต้องดำเนินการศึกษาต่อไปคือ การขายหวยด้วยเครื่องจำหน่ายจะตัดความสัมพันธ์ของคนค้าหวย การเพิ่มปริมาณสลากกินแบ่ง หรือจะนำสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว กลับมาจำหน่ายอีกครั้ง หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมโดยทั่วไปตามกาลเวลา จะส่งผลอย่างไรต่อโครงสร้างทางด้านอุปทานของธุรกิจค้าหวย

ไต้หวัน จะสามารถทำลายเศรษฐกิจไต้หวันนี้ลงไปหรือไม่ และจะเกิดผลอย่างไรต่อระบบเศรษฐกิจและต่อ  
ผู้คนที่เกี่ยวข้อง เพราะปัจจัยที่สำคัญต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายก็คือ แม้ว่ารัฐบาลจะได้เงินรายได้ส่งรัฐ  
มากขึ้น แต่ถ้านโยบายที่พิจารณาอย่างไม่รอบด้านจะทำให้ผลประโยชน์นับแสนล้านของห่วยไต้หวันตก  
อยู่ในเงื้อมมือของกลุ่มคนเพียงส่วนน้อย ไม่ว่าจะเป็นคนกลุ่มไหนก็ตาม ผลกระทบที่เป็นลบด้าน  
เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย จากนโยบายการพนันเรื่องห่วยไต้หวันก็จะทำให้ง่ายเพิ่มความเหลื่อม  
ล้ำในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น อาจจะไปสู่ปัญหาใหม่ลูกหลานบานปลายออกไปจนยากจะแก้ไขมากไป  
กว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## เอกสารอ้างอิง

- จิราวรรณ สุนทรนนท์. (2551) “การปรับตัวของเจ้าพ่อภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองของจังหวัดชลบุรี” วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประทีติ สัตสูตร. (2549) “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณีทวารนกขมื่น” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. (2537) **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย**, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตรีรัตน์. (2543) **ห่วย ช่อง บ่อน ยาบ้า: เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย**, เชียงใหม่: ซิลเวอร์มูนบุคส์.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551) “การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล” ใน *ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 31: 59-106.
- ธีรเดช เอี่ยมสำราญ. (2549) “เงินกำไรจากห่วยคืนสู่สังคมหรือเอื้อประโยชน์การเมือง” ใน *เจาะข่าวนโยบายสาธารณะ*, สถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย ภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. (2553) **รายงานการวิจัย พฤติกรรมและทัศนคติต่อการเล่นพนันฟุตบอลโลกปี 2553 : กรณีศึกษาประชาชนอายุ 12-60 ปี ในเขตกรุงเทพมหานครและหัวเมืองใหญ่**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ เดือนกรกฎาคม.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. (2546) **เศรษฐกิจการพนัน: ทางเลือกเชิงนโยบาย**, กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เดือนมีนาคม.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2548) **ตำรวจผู้มีอิทธิพล และเศรษฐกิจมืด**, สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554) **รายงานการศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย**, เดือนมิถุนายน.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2550) “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการจำหน่าย

- สลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว (สลากกินรวบ)”, สำนักกรรมการ 2.
- \_\_\_\_\_. “กองปราบลยุคตีล่อมฆ่าเลียเป็กคัก” ข่าวด (28 ธันวาคม 2550)
- \_\_\_\_\_. “วิสุทธีแผลงฤทธิ์ ซัดนักรการเมืองภาค 9 เลวตั้งแก้ง ส.ส.ปชป.เด็อด จีถอน เจ้าตัวไม่เลิก รอ  
แจะเข้าหลังน้ำลด” *มติชนออนไลน์*. (3 พฤศจิกายน 2553)
- \_\_\_\_\_. “วิสุทธีค่านักรการเมืองภาค 9 เลวทุกคน พัวพันสิ่งผิดกฎหมายในพื้นที่ 90%” *ASTVผู้จัดการ  
ออนไลน์*. (3 พฤศจิกายน 2553)
- \_\_\_\_\_. “ไต้ดินผวาเลขเบิ้ล เจ้ามือพลิก แก่ล่าหวยลือก” *ไทยรัฐออนไลน์*. (1 มิถุนายน 2552)
- ประชุมกลุ่มย่อย ผู้นำชุมชน ณ ห้องประชุม 219 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (21 เม.ย.  
2554)
- สัมภาษณ์ ผู้ค้าหวย ก. (นามสมมติ) ที่จังหวัดสุรินทร์ (วันที่ 1 พฤศจิกายน 2553)
- สัมภาษณ์ เจ้ามือหวย นาง ข. (นามสมมติ) ที่จังหวัดสมุทรสงคราม (วันที่ 8 มิถุนายน 2554)
- [www.huaytaydin.com](http://www.huaytaydin.com) (13 ธันวาคม 2553)
- Mahoney, Joseph T. (2005) **Economic Foundations of Strategy**, Sage Publications.
- Phongpaichit, Pasuk and Baker, Chris. “Chao Sua, Chao Pho, Chao Thi: Lords of Thailand’s  
Transition,” in McVey, Ruth. Ed. (2000) **Money and Power in Provincial Thailand**,  
Chiang Mai: Silkworm Books: 30-52.

## ภาคผนวก

### ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์เจ้าของธุรกิจที่อยู่ในวงการธุรกิจการพนันหวยใต้ดิน

1. ข้อมูลภูมิเศรษฐกิจของผู้ตอบคำถาม
  - 1.1 ข้อมูลพื้นฐานครอบครัว
  - 1.2 ระดับการศึกษา จบสาขาอะไร
  - 1.3 ระยะเวลาการเข้าสู่การค้าหวยใต้ดินจนถึงปัจจุบัน (จำนวนปี)
  - 1.4 เหตุผลการเข้าสู่อาชีพค้าหวย
  - 1.5 เป็นผู้เล่นมาก่อนหรือไม่ และในขณะนี้ได้เล่นหวยใต้ดินด้วยหรือไม่
  - 1.6 สถานการณ์ทำงาน (ทำร่วมกับอาชีพอะไรบ้าง)
  - 1.7 ทำธุรกิจการพนันชนิดอื่นด้วยหรือไม่
  
2. ข้อมูลการแลกเปลี่ยนในระบบตลาด
  - 2.1 ขนาดของวงเงินที่รับแทงในแต่ละงวด
  - 2.2 อัตรากำไรของเจ้ามือ
  - 2.3 กลยุทธ์ทางการตลาดหวยใต้ดิน
  - 2.4 ผลกระทบจากการเปิดหวยบนดิน 2 ตัว 3 ตัว ช่วงที่เปิดให้ดำเนินการอย่างถูกกฎหมาย
  
3. ข้อมูลการแลกเปลี่ยนในระบบอุปถัมภ์
  - 3.1 สถานภาพทางสังคมของเจ้ามือหวย เปรียบเทียบกับชาวบ้าน
  - 3.2 ลักษณะการเป็นผู้อุปถัมภ์ชาวบ้านของเจ้ามือหวย
  - 3.3 ลักษณะการเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ของเจ้ามือหวย
  - 3.4 วิธีการปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์จากการประกอบการธุรกิจหวยใต้ดิน

ตารางผนวก 1

สรุปข้อแตกต่างระหว่างสลาก 3 ประเภท

ประเด็น	สลากกินแบ่งรัฐบาล	สลากพิเศษ	สลากแบบเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว
กฎหมายรองรับ	พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517	พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478	มติคณะรัฐมนตรี 8 กรกฎาคม 2546
การจำหน่าย	งวดละ 30 ล้านฉบับ มี 30 ชุด ชุดละ 1 ล้านฉบับ จำหน่ายราคาฉบับละ 40 บาท ออกจำหน่าย เดือนละ 2 งวด	จำหน่ายงวดละ 16 ล้านฉบับ ฉบับละ 40 บาท จำหน่ายเดือนละ 2 งวด	จำหน่ายเป็น 3 แบบ ฉบับละ 20 บาท, ฉบับละ 50 บาท, ฉบับละ 100 บาท ตามจำนวนการสั่งจองของตัวแทนจำหน่ายทั่วประเทศ แต่ละงวดมีจำนวนไม่เท่ากัน
การจัดสรรรายได้	- ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล - ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน - ไม่เกินกว่าร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล	- เป็นเงินรางวัลร้อยละ 60 - เป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนโครงการสาธารณประโยชน์ ร้อยละ 27.5 - ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ร้อยละ 3 - เป็นค่าภาษีการพนัน ร้อยละ 0.5	- เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานไม่เกินร้อยละ 20 โดยแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เป็นส่วนลดในการซื้อสลาก ค่าตอบแทน ค่าภาษีการพนัน และค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง - ส่วนที่เหลือจากค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน นำมาสมทบเข้า “กองทุนเงินรางวัล” เพื่อนำไปใช้สำหรับจ่ายรางวัลสลากภายหลังหักค่าบริหารกองทุนและการ

ประเด็น	สลากกินแบ่งรัฐบาล	สลากพิเศษ	สลากแบบเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว
			<p>ประกันความเสี่ยง หากจ่ายรางวัลแล้ว กองทุนมีเงินส่วนเกินหรือเหมาะสมเพียงพอในแต่ละช่วงเวลาจะจัดสรรรายได้ส่วนเกินคืนสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง</p>

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, อ้างใน ชีรเดช เอี่ยมสำราญ, 2549 หน้า 68