

โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล



นายสุภรธรรม มงคลสวัสดิ์

ศูนย์วิทยพัชการ  
วิทยานพนธน์เป็นส่วนหน่งของการศีกษาตามหลักสูตรปรินญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต  
จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย  
สาขาวิชาเศรษฐศาสตรการเมือง

คณะเศรษฐศาสตร จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา ๒๕๔๗

ISBN 947-17-6860-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

THE STRUCTURE OF POWER IN GOVERNMENT LOTTERY DISTRIBUTION

Mr. Supontum Mongkolsawadi

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

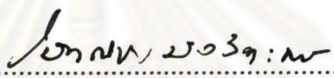
Academic Year 2004

ISBN 947-17-6860-5

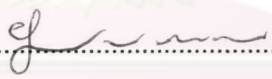
หัวข้อวิทยานิพนธ์      โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล  
โดย                              นายสุภรธรรม มงคลสวัสดิ์  
สาขาวิชา                      เศรษฐศาสตร์การเมือง  
อาจารย์ที่ปรึกษา              ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตวีรัตน์

---

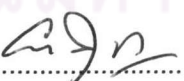
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

  
..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไสตติจร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตวีรัตน์)

  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์)

สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์: โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล (THE STRUCTURE OF POWER IN GOVERNMENT LOTTERY DISTRIBUTION) อาจารย์ที่ปรึกษา: ผศ.ดร. นवलน้อย ตริรัตน์, ๑๕๖ หน้า. ISBN 947-17-6860-5

การศึกษาเรื่องโครงสร้างทางอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลมีที่มาจากปัญหาสภาพการประกอบอาชีพของผู้ค้าสลากรายย่อยที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และปัญหาผู้บริโภคต้องซื้อสลากในราคาที่ไม่เป็นธรรม โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้สองประการคือหนึ่งเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลและผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ค้าสลากรายย่อย และสองเพื่อหาแนวทางการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างเป็นธรรม การศึกษานี้ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ และการสัมภาษณ์เจาะลึกนักการเมือง ผู้บริหารสำนักงานสลาก ผู้ได้รับโควต้าสลากทั้งส่วนราชการและเอกชน นายทุน องค์กรการกุศล และผู้ค้าสลากรายย่อย รวมทั้งสิ้น ๒๕ คน และมีการศึกษาเชิงปริมาณในกลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อย ๒๔๙ คน

ผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างทางอำนาจเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ทำให้นักการเมืองแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์กับคณะกรรมการสลากหรือผู้บริหารสำนักงานสลากและยี่ปั้วรายใหญ่โดยปล่อยปะละเลยต่อผู้บริโภคและผู้ค้าสลากรายย่อย คณะกรรมการสลากหรือผู้บริหารสำนักงานสลากมีการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์กับยี่ปั้วโดยเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคและปล่อยให้ยี่ปั้วทุจริตผู้ค้าสลากรายย่อย นอกจากนั้นยังพบอีกว่าโครงสร้างเช่นนี้ทำให้องค์กรพิทักษ์สิทธิคนพิการและองค์กรการกุศลอ่อนแอ ผู้ค้าสลากรายย่อยส่วนมากทำงานแค่พอเลี้ยงชีพไม่มีระบบสวัสดิการในการทำงาน ขาดความมั่นคงและดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ในขณะที่การดำเนินงานของสำนักงานสลากมีแนวโน้มทำให้ประชาชนเล่นการพนันมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะคือควรกำหนดช่องทางการจัดจำหน่ายใหม่เพื่อไม่ให้ยี่ปั้วกำหนดราคาสลากในตลาด กระจายตัวแทนจำหน่ายให้มีจำนวนที่มากขึ้น ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ค้าสลากรายย่อยเพื่อเป็นตัวแทนจำหน่ายในรูปแบบบุคคล มีกลไกการตรวจสอบและบทลงโทษที่ชัดเจนหากมีการจำหน่ายสลากเกินราคา กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสลากใหม่และไม่ให้กรรมการสลากมีส่วนได้เสียในโควต้าสลากหรือเงินสนับสนุนสาธารณะประโยชน์ มีการจัดระบบสวัสดิการสำหรับผู้ค้าสลากรายย่อย และมีการจัดสรรเงินรายได้ส่วนของรัฐเข้ากองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมและกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เพื่อให้บรรลุตามข้อเสนอแนะเหล่านี้ อย่างยั่งยืนควรจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง

ปีการศึกษา ๒๕๔๗

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

# # 4588528229: MAJOR Political Economy

KEY WORD: Government Lottery Distribution / Lottery Allocation / Structure of Power / Lottery Ticket Vendor

SUPORN TUM MONGKOLSAWADI: THE STRUCTURE OF POWER IN GOVERNMENT LOTTERY DISTRIBUTION. THESIS ADVISOR: ASSO.PROF. NUALNOI TREERAT, Ph.D., 156 pp. ISBN 974-17-6860-5

This study originally came from the observation of a phenomenon whereby the small vendors of government lottery tickets were unjustly taken advantage of and where the buyers, on the other hand, were forced to buy the tickets at exorbitant price. The objectives of the study were: 1) to analyze the structure of ticket allocation and its impacts upon the buyers and the small vendors and, 2) to find equitable ways for ticket allocation. This study adopted the qualitative approach and utilized two research tools; the investigation of existing literature and in-depth interviews. The interviews were conducted with politicians, the executives of the government lottery organization, major distributors in the government and in the private sector, financial backers, charitable organizations, and small vendors in total of 25 persons. Additionally, a total of 249 small vendors were examined quantitatively.

The finding revealed that the present power structure of the ticket allocations created unfavorable conditions conducive to grafts. Politicians appeared to have firmly established certain types of powerful client-patron relationships with the board members and the executives of the government lottery organization, and the major distributors, ignoring the interests of the small vendors and the buyers. The board members and the executives of the lottery organization also neglected to take necessary actions to ensure that the tickets' price on the market was reasonable for the buyers and small vendors. As a result, these people were forced to pay extortionate prices for the tickets.

It was also found out that this trouble condition weakened right-based organizations of people with disabilities and other charitable organizations. In addition, most of the small vendors made a day-to-day living, working in an unsafe environment without welfare and life security, whereas the operation of the lottery organization appeared to be more gambling-oriented.

From overall examination, it was recommended that a new method of the ticket distribution should be made to prevent the major distributors from fixing the market price of the tickets. Secondly, the tickets should be allotted to more small vendors. Thirdly, assemblies of small vendors as legal persons should be promoted. Fourthly, an effective measure and punishment should be clearly set if overpriced tickets are found on the market. Fifth, the structure of the lottery board should be re-determined to prevent the members from taking advantages of the allocations and from the public fund obtaining from the revenue of the lottery. Next, the overall revenue from the ticket sales should be set aside for the fund for social welfare promotion and the rehabilitation fund for people with disabilities. Also, the welfare schemes for small vendors should be made. To achieve all these results, an amendment of the Lottery Act (1974) should be properly made.

Field of study Political Economy Student's signature *A. Mongkolsawadi*

Academic year 2004 Advisor's signature *N. Treerat*

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้ได้รับความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นวลน้อย ตริรัตน์ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ในการติดตาม ตรวจสอบ และให้คำแนะนำในการวิจัย รองศาสตราจารย์ ดร. สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ เป็นประธานกรรมการสอบ ศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร และรองศาสตราจารย์ ดร. สังคิต พิริยะรังสรรค์ เป็นกรรมการ ทุกท่านได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นและชี้แนะอย่างดียิ่งจนทำให้การศึกษานี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ดังกล่าวข้างต้นเป็นอย่างสูง รวมถึงคณาจารย์จากคณะเศรษฐศาสตร์และคณาจารย์พิเศษทุกท่าน ที่ได้จุดประกายความคิดและเสริมสร้างสติปัญญาแก่ผู้ศึกษา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ผู้ซึ่งเปิดพรมแดนให้ผู้ศึกษา รู้จักคำว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองนำไปสู่การตัดสินใจศึกษาในครั้งนี้

ขอกราบขอบพระคุณบาทหลวงเรย์มอน เบรเนน ผู้ก่อตั้งโรงเรียนอาชีวพระมหาไถ่ บาทหลวงบรรจง ไชยรา และซิสเตอร์ภาวิณี พิชัยศรีสวัสดิ์ ตลอดจนคณะบาทหลวงของคณะพระมหาไถ่ที่ให้ความกรุณาและส่งเสริมสนับสนุนในการศึกษา

ขอกราบขอบพระคุณผู้ที่ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่กรุณาเสียสละเวลา พร้อมทั้งชี้แนะและให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ผู้บริหารสำนักงานสลาก ยี่เป็ด เพื่อนคนพิการ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือ ขอขอบคุณน้องเจี๊ยบ ที่ช่วยประสานงานและหาข้อมูล ขอขอบคุณสำหรับความช่วยเหลือด้วยดีจากคุณเก๋ เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง

บุคคลที่สำคัญที่สุดและจะขาดเสียไม่ได้คือคุณพ่อศิลาและคุณแม่สว่างจิต มงคลสวัสดิ์ ที่เป็นแบบอย่างอันดีงามในการดำเนินชีวิต พี่น้องทุกคนที่ให้ความรักความอบอุ่นซึ่งกันและกัน พร้อมด้วยคุณดวงดาว มงคลสวัสดิ์ ภรรยาที่เสียสละ ให้กำลังใจและสนับสนุนอย่างดียิ่ง

ผู้ศึกษาใคร่ขอกราบขอบพระคุณและขอขอบคุณทุกท่านที่กล่าวมาอีกครั้งหนึ่ง คุณงามความดีและการสนับสนุนจากทุกท่าน ทำให้ผู้ศึกษาทำการวิจัยเรื่องโครงสร้างทางอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลสำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้ศึกษาจะขอตอบแทนทุกท่านด้วยความมุ่งมั่นว่า “จะนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคนพิการในชนบทผู้ซึ่งมีสิทธิแต่ไร้อำนาจและเผชิญชีวิตอยู่ในความยากลำบาก”

## สารบัญ

หน้า

|                          |   |
|--------------------------|---|
| บทคัดย่อภาษาไทย .....    | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ .....    | ฉ |
| สารบัญ .....             | ช |
| สารบัญตาราง .....        | ฉ |
| สารบัญแผนภูมิ .....      | ญ |

### บทที่ ๑ บทนำ

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| ๑.๑ ความสำคัญของปัญหา .....         | ๑  |
| ๑.๒ วัตถุประสงค์.....               | ๑๐ |
| ๑.๓ ขอบเขตและระยะเวลา .....         | ๑๐ |
| ๑.๔ นิยามศัพท์ .....                | ๑๑ |
| ๑.๕ ระเบียบวิธีการวิจัย .....       | ๑๑ |
| ๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ..... | ๑๓ |
| ๑.๗ โครงสร้างวิทยานิพนธ์.....       | ๑๓ |

### บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

|  |    |
|--|----|
| ๒.๑ การพนัน .....                                  | ๑๔ |
| ๒.๒ สถาบันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ .....           | ๑๗ |
| ๒.๓ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและระบบอุปถัมภ์ .....        | ๑๙ |
| ๒.๔ การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและสวัสดิการ ..... | ๒๑ |

### บทที่ ๓ ปรัชญาเศรษฐนกรรม

|   |    |
|---|----|
| ๓.๑ ด้านการค้าสลาก .....                                    | ๒๗ |
| ๓.๒ แนวคิดการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ (On line)..... | ๓๒ |
| ๓.๓ ผู้ค้าสลากรายย่อย.....                                  | ๓๕ |
| ๓.๔ กิจการสลากกินแบ่งในต่างประเทศ .....                     | ๓๗ |

## บทที่ ๔ กิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลไทย

|   |    |
|---|----|
| ๔.๑ การตั้งโรงหวย .....   | ๔๖ |
| ๔.๒ การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นครั้งคราว .....                          | ๕๑ |
| ๔.๓ การจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล .....                           | ๕๔ |
| ๔.๔ สำนักงานสลากตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ... | ๕๘ |

## บทที่ ๕ การจัดสรรสลากและโครงสร้างทางอำนาจ

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| ๕.๑ การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล ..... | ๗๑ |
| ๕.๒ โครงสร้างทางอำนาจ .....          | ๙๔ |

## บทที่ ๖ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

|   |     |
|---|-----|
| ๖.๑ โครงสร้างทางอำนาจกับการแสวงหาผลประโยชน์ ..... | ๑๐๒ |
| ๖.๒ ข้อเสนอแนะ .....                              | ๑๐๗ |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| รายการอ้างอิง ..... | ๑๑๓ |
|---------------------|-----|

## ภาคผนวก

|   |     |
|---|-----|
| ภาคผนวก ก. พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ .....           | ๑๒๑ |
| ภาคผนวก ข. ประเด็นการสัมภาษณ์ .....   | ๑๒๘ |
| ภาคผนวก ค. รายละเอียดผลการศึกษาสภาพชีวิตและสวัสดิการผู้ค้าสลากรายย่อย ..... | ๑๓๓ |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ ..... | ๑๕๖ |
|----------------------------------|-----|

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สารบัญตาราง

หน้า

|  |    |
|--|----|
| ตารางที่ ๑.๑ จำนวนผู้ค้าสลากรายย่อยและเจ้าของโควต้ากับจำนวนสลาก .....                            | ๒  |
| ตารางที่ ๑.๒ อัตราส่วนและผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรสลาก .....                                 | ๔  |
| ตารางที่ ๑.๓ ต้นทุนและรายได้ตามโครงสร้างการจัดสรรสำหรับเจ้าของโควต้า .....                       | ๖  |
| ตารางที่ ๑.๔ ต้นทุนและรายได้เมื่อมีการค้าช่วงและจำหน่ายปลีกเกินราคา .....                        | ๖  |
| ตารางที่ ๔.๑ รายรับ - รายจ่าย ของผู้ตั้งโรงหวยและผู้ที่เกี่ยวข้อง .....                          | ๔๗ |
| ตารางที่ ๔.๒ ยอดพิมพ์และรายได้ที่สำนักงานสลากนำส่งเข้าเป็นรายได้ของรัฐ .....                     | ๖๐ |
| ตารางที่ ๔.๓ การออกสลากการกุศล .....   | ๖๑ |
| ตารางที่ ๕.๑ การจัดสรรโควต้าสลากกินแบ่งรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ .....                                | ๘๐ |
| ตารางที่ ๕.๒ การจัดสรรโควต้ากับการวิเคราะห์รายได้ของผู้ที่เกี่ยวข้อง .....                       | ๘๑ |
| ตารางที่ ๕.๓ ตารางเปรียบเทียบรายได้ต่อเดือนของผู้ค้าสลากรายย่อยกับค่าจ้างแรงงาน<br>ขั้นต่ำ ..... | ๘๒ |
| ตารางที่ ๕.๔ การจัดสรรโควต้าสลากการกุศลในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ .....                                      | ๘๘ |
| ตารางที่ ๕.๕ ประมาณการจำนวนสลากที่ยี่บัวรายใหญ่สามารถรวบรวมได้ .....                             | ๙๐ |

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแผนภูมิ

## หน้า

|   |     |
|---|-----|
| แผนภูมิที่ ๕.๑ โครงสร้างการค้ำสลาตามระบบเดิมและระบบใหม่ที่มีการจัดสรรโควต้า ..... | ๗๒  |
| แผนภูมิที่ ๕.๒ โครงสร้างการค้ำสลาตามค้ำสลาของค้ำสลาอาหาร (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๖) ....  | ๗๔  |
| แผนภูมิที่ ๖.๑ โครงสร้างทางอำนาจในการดำเนินงานของสำนักงานสลาการแบ่งรัฐบาล         | ๑๐๒ |



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย