



ความสำคัญของหวยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 - 2482

THE IMPORTANCE OF LOTTERY TO THE THAI ECONOMY FROM 1874 - 1939



สวรวยา มงคลวรเดช

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

2563

ความสำคัญของหน่วยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 - 2482



ปริญญานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

THE IMPORTANCE OF LOTTERY TO THE THAI ECONOMY FROM 1874 - 1939



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of MASTER OF ARTS
(History)

Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

2020

Copyright of Srinakharinwirot University

ปริญญานิพนธ์
เรื่อง
ความสำคัญของหอยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 - 2482
ของ
สวรรยา มงคลวรเดช

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบปากเปล่าปริญญานิพนธ์

..... ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร ดาบเพชร)

..... ประธาน
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา นิพัทธ์สุขกิจ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โดม ไกรปกรณ์)

ชื่อเรื่อง	ความสำคัญของหอยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 - 2482
ผู้วิจัย	สวรรยา มงคลวรเดช
ปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2563
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร ดาบเพชร

ปริญญานิพนธ์นี้ศึกษาความสำคัญของหอยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 - 2482 โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าจากหลักฐานชั้นต้นจากกระทรวงต่างๆ เกี่ยวกับสลากกินแบ่งของรัฐ หนังสือพิมพ์ รวมถึงบทความและวิทยานิพนธ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า หอยหรือสลากกินแบ่งรัฐบาลมีความสำคัญทางเศรษฐกิจของไทยอย่างยิ่ง รัฐบาลสมัยต่างๆ ใช้การระดมทุนผ่านการออกสลากกินแบ่ง หอยเป็นการพนันที่นำเข้ามาเล่นในไทยตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อความบันเทิงและถูกใช้เพื่อหารายได้ใน พ.ศ. 2378 ผ่านการเก็บภาษีจากเจ้าภาษีนายอากร และถูกยกเลิกอากรหอย ก.ข. ใน พ.ศ. 2459 ในช่วง พ.ศ. 2417 – 2482 เป็นช่วงที่นำลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งแบบตะวันตกเล่นในสังคมไทยเพื่อความบันเทิงและใช้เพื่อระดมทุนทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างชัดเจน สลากกินแบ่งมีความสำคัญมากขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพราะรัฐนำมาใช้ในการหารายได้อย่างเต็มที่ และทำให้เป็นกิจการของรัฐในฐานะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2482 หอยหรือสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจของไทยมาตลอด ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงกลุ่มอำนาจทางการเมืองจากการหาผลประโยชน์จากการออกหอยในแต่ละสมัยอีกด้วย ขณะเดียวกันสภาวะเศรษฐกิจของไทยและของโลกส่งผลต่อการออกสลากกินแบ่ง คือเกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการออกสลากจากหอย ก.ข. มาสู่ลอตเตอรี่ การออกในวาระโอกาสพิเศษ เปลี่ยนมาเป็นการออกสลากประจำเพื่อหารายได้ให้รัฐให้มากขึ้น และส่งผลให้เกิดสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ทำหน้าหารายได้ให้แก่อำนาจและเป็นแหล่งรายได้สำคัญทางเศรษฐกิจไทยมาจนถึงปัจจุบัน

คำสำคัญ : ลอตเตอรี่, สลากกินแบ่ง, สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

Title	THE IMPORTANCE OF LOTTERY TO THE THAI ECONOMY FROM 1874 - 1939
Author	SAWANYA MONGKOLWORADACH
Degree	MASTER OF ARTS
Academic Year	2020
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Siriporn Dabphet

This thesis focuses on the importance of the lottery to the Thai economy from 1874 to 1939. This was achieved by using the methodology of primary evidence from various ministries regarding the state lottery, newspapers with associated articles and dissertations. The results revealed that the Government lottery or lottery is very important to the Thai economy. The government uses lottery tickets as a fundraising method. The lottery is a form of gambling that has existed in Thailand since the reign of King Nang Klao (Rama III) for entertainment and was used to find revenue in 1835 through taxation from the taxpayer and the lottery duty was canceled in 1916. From 1874-1939, Western lotteries were played in Thai society for entertainment and clearly used for government economic fundraising. The lottery also became more important after the change of government in 1932, because the government used it as a source of income and it became a state enterprise known as the State Enterprise Agency in 1939. The government lottery or lottery has always been important for the Thai economy. Also, the lottery demonstrated changes in political power, indicating by the lottery tickets in each period. At the same time, economic conditions in Thailand and internationally affected lottery issuance, which is the adjustment of lottery form, such as an alphabet or numbers. At first, they were issued on special occasions and then changed into a regular lottery in order to find more revenue for the state. As a result, the Government Lottery Office is responsible for making money for the state and is an important source of income for the Thai economy.

Keyword : Lottery, Government Lottery, Government Lottery Office, Thai economy, 1874-1939

กิตติกรรมประกาศ

ปริญญานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ส่วนหนึ่งเพราะผู้วิจัยได้รับคำแนะนำและความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณในการทำปริญญานิพนธ์ครั้งนี้หลายท่าน โดยเฉพาะรองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร ดาบเพชร อาจารย์ที่ปรึกษาที่คอยช่วยแนะนำ ตรวจสอบพร้อมช่วยแก้ไขข้อบกพร่องในการทำปริญญานิพนธ์มาโดยตลอด ทั้งยังช่วยเหลือและสนับสนุนในการหาทุนทำวิจัยให้สำเร็จลุล่วงได้ ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา นิพัทธ์สุขกิจ ประธานผู้ทรงคุณวุฒิในการสอบปริญญานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โดม ไกรปกรณ์ สำหรับคำแนะนำและข้อเสนอแนะ เพื่อให้ปริญญานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์และมีมิติมากขึ้น จึงขอกราบขอบพระคุณด้วยความเคารพอย่างสูง ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านในภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒที่ช่วยอบรม สั่งสอน ให้ความรู้และแนวทางการทำงาน ทั้งยังช่วยเหลือสนับสนุนทุนในการทำปริญญานิพนธ์มาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ณัฐพร ไทยจงรักษ์ ที่ช่วยเหลือเสนองานเพื่อหาทุนสำหรับการศึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ อาจารย์ ดร.ชาติชาย มุกสง อาจารย์ ดร.ปิยะนาถ อังควาณิชกุล และอาจารย์ทุกท่านในภาควิชาที่คอยแนะนำ และให้ความรู้มาตลอด ความรู้ต่างๆ ที่อาจารย์ทุกท่านสอน ผู้วิจัยได้เรียนรู้และนำมาใช้ให้ปริญญานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ขอขอบพระคุณพี่ๆ เจ้าหน้าที่ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ พี่เบญจ พี่แป๊ก ขอบพระคุณพี่ๆ คณะสังคมศาสตร์ทุกท่าน ขอบคุณพี่เลี้ยง ที่คอยช่วยเหลือและติดต่อเรื่องเอกสารต่างๆ มาโดยตลอด ขอบพระคุณเป็นอย่างมากค่ะ

นอกจากนี้ขอบคุณครอบครัว กำลังใจสำคัญที่ช่วยเหลือด้านจิตใจให้ทำงานครั้งนี้อย่างมีความสุขและผ่อนคลายมาตลอด เพื่อนๆ กลุ่ม MD เพื่อนๆ 4+1 เพื่อนเอกประวัติศาสตร์ NUEST ที่เป็นทั้งกำลังใจและช่วยเหลือในการหาและตรวจสอบข้อมูลมาโดยตลอด ขอบคุณทุกคนที่ช่วยสร้างรอยยิ้มและความสุขตลอดการทำปริญญานิพนธ์ในครั้งนี้

สรวรยา มงคลวรเดช

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 จุดประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.4 ความสำคัญของการศึกษา	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้า.....	6
1.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	7
1.6.1 เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับการพนันต่างๆ	7
1.6.2 เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม	10
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	15
1.8 แหล่งข้อมูล/สถานที่ค้นคว้า	16
บทที่ 2 หวยในยุคแรกของสังคมไทย ช่วง พ.ศ. 2378 – 2459	17
2.1 โครงสร้างเศรษฐกิจต้นรัตนโกสินทร์ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ..	17
2.2 การเกิดขึ้นของอากรหวย ก.ข. ใน พ.ศ. 2378.....	21
2.2.1 พัฒนาการจากการละเล่นของชาวจีนสู่การตั้งโรงหวยในสยาม	21

2.2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตั้งโรงหอยใน พ.ศ. 2378	24
2.3 การแสวงหารายได้จากการเก็บอากรหอย ก.ข.	28
2.3.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่ออากรหอย ก.ข. ตั้งแต่ พ.ศ. 2378 – 2417	28
2.3.2 การจัดการรายได้จากอากรหอย ก.ข. ตั้งแต่ พ.ศ. 2378 – 2459.....	32
2.4 การยกเลิกอากรหอย ก.ข. พ.ศ. 2459	33
2.4.1 ปัญหาที่ส่งผลต่อการยกเลิกหอย ก.ข. ใน พ.ศ. 2459	35
2.4.2 ผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาจากนโยบายยกเลิกอากร หอย ก.ข.	38
2.5 สรุป	40
บทที่ 3 ลอตเตอรี่กับการระดมทุนของรัฐและเอกชน พ.ศ. 2417 – 2466.....	42
3.1 การออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2417 – 2466	42
3.1.1 ลอตเตอรี่ พ.ศ. 2417	42
3.1.2 ลอตเตอรี่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468)....	44
3.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการออกลอตเตอรี่ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466.....	52
3.2.1 ปัญหางบประมาณแผ่นดินสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	53
3.2.2 สภาพเศรษฐกิจจากช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1	55
3.2.3 วิกฤตข้าว พ.ศ. 2462	56
3.2.4 กรณีกองเสือป่าอาสาสมัคร.....	57
3.3 การแสวงหารายได้จากการออกลอตเตอรี่ของหน่วยงานต่างๆ ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466 59	
3.3.1 การจัดสรรรายได้จากการออกลอตเตอรี่ช่วง พ.ศ. 2460 – 2466	61
3.4 ปัญหาที่นำไปสู่การหยุดชะงักของการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466	62
3.4.1 สาเหตุที่นำไปสู่การหยุดชะงักของการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466	62
3.4.2 ผลกระทบหลังจากการหยุดชะงักของการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466	64
3.5 สรุป	65

บทที่ 4 สลากกินแบ่งรัฐบาลกับการระดมทุนทางเศรษฐกิจของรัฐ พ.ศ. 2475 – 2482	67
4.1 การระดมทุนจากสลากกินแบ่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	67
4.1.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่การออกสลากกินแบ่งใน พ.ศ. 2476	68
4.1.2 การออกสลากกินแบ่งในช่วง พ.ศ. 2476 – 2482	72
4.2 การก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2482	78
4.2.1 สาเหตุการตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482	79
4.2.2 การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482	80
4.3 การแสวงหารายได้จากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2476 - 2482	84
4.3.1 การจัดสรรรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 – 2489	86
4.4 สรุป	97
บทที่ 5 บทสรุป	99
5.1 พัฒนาการของหวยในสังคมไทย พ.ศ. 2417 – 2482	99
5.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการออกหวยใน พ.ศ. 2417 – 2482	102
5.2.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจจากปัญหาด้านการใช้จ่ายและงบประมาณแผ่นดิน	102
5.2.2 ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พ.ศ. 2472	104
5.2.3 นโยบายเศรษฐกิจภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองทางการเมือง พ.ศ. 2475	105
5.3 ความสำคัญของหวยทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482	105
บรรณานุกรม	108
ประวัติผู้เขียน	116

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1	เจ้าภาชีนายอากรในสมัยรัชกาลที่ 3 (เฉพาะช่วง 2372 - 2393).....	26
ตาราง 2	ตารางแสดงรายจ่ายของรัฐบาลสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2378 – 2394	29
ตาราง 3	ตารางแสดงรายได้ภาชีอากรจากการพนันเปรียบเทียบกับรายได้รัฐ ระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2460 (หน่วย : บาท)	31
ตาราง 4	ตารางแสดงรายการลอตเตอรี่ที่ดำเนินการออกในช่วง พ.ศ. 2417 – 2466	45
ตาราง 5	ตารางแสดงปริมาณของสินค้าออกในช่วง พ.ศ. 2458 – 2472 (ร้อยละ).....	56
ตาราง 6	ตารางแสดงรายได้และรายจ่ายแผ่นดิน เปรียบเทียบดุลการเงิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2460 – 2468	59
ตาราง 7	ตารางแสดงรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ พ.ศ. 2460 – 2466 (โดยประมาณ).....	60
ตาราง 8	ตารางแสดงงบประมาณรายได้ รายจ่าย และรายได้จริง และรายจ่ายจริง ตั้งแต่ พ.ศ. 2467 – 2477 (ล้านบาท)	68
ตาราง 9	ตารางแสดงการออกสลากกินแบ่งในช่วง พ.ศ. 2476 – 2482.....	73
ตาราง 10	ตารางรวบรวมข้อมูลแสดงการออกสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลังและ กระทรวงมหาดไทย	77
ตาราง 11	ตารางแสดงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2482 – 2489	81
ตาราง 12	ตารางแสดงดุลงบประมาณ พ.ศ. 2480 – 2487 (ล้านบาท).....	83
ตาราง 13	ตารางแสดงรายได้จากสลากกินแบ่งเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยจำนวน 15 จังหวัด พ.ศ. 2477 - 2478 (บาท)	85

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพประกอบ 1 ก. สามหอย.....	22
ภาพประกอบ 2 ข. ง่วงใโป.....	23
ภาพประกอบ 3 ค. เม่งจู.....	23
ภาพประกอบ 4 ลอดเตอรีเลื่อปาล้านบาท สำหรับบำรุงเลื่อปากองอาสาสมัคร	50
ภาพประกอบ 5 แผนภูมิแสดงสัดส่วนเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดตั้งแต่ พ.ศ. 2453 – 2468 (คิดเป็นร้อยละ).....	54
ภาพประกอบ 6 แผนภูมิแสดงการแบ่งสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย	87
ภาพประกอบ 7 แผนภูมิแสดงการแบ่งสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลัง	88
ภาพประกอบ 8 แผนภูมิแสดงการแบ่งสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล	89
ภาพประกอบ 9 ผลสลากกินแบ่งเทศบาลลพบุรี ครั้งที่ 1 เดือนมกราคม พ.ศ. 2477	95
ภาพประกอบ 10 ผลสลากกินแบ่งรัฐบาล ประจำงวดกันยายน พ.ศ. 2483 หนังสือพิมพ์หลักเมือง	95
ภาพประกอบ 11 ผลสลากกินแบ่งรัฐบาล วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2502	96

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันที่ถูกกฎหมายและสร้างรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก โดยในครั้งปีแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีรายได้นำส่งให้แก่แผ่นดินมากถึง 22,842 ล้านบาท¹ เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้นำส่งให้แก่แผ่นดินมากเป็นอันดับหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือที่คนทั่วไปเรียกกันว่า หอย มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย หอยกับลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งมีความแตกต่างกันในด้านรูปแบบและกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในอดีตผู้ได้รับประโยชน์จากหอย ได้แก่ กลุ่มเจ้าภาษีนายอากรที่ทำหน้าที่รับเก็บอากรเพื่อส่งให้แก่รัฐ ส่วนปัจจุบันผู้ได้ผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่เรียกกันว่าเจ้ามือหอย (เถื่อน) ขณะที่ผลประโยชน์จากลอตเตอรี่จะเข้าสู่รัฐโดยตรง พระราชบัญญัติการพนันตั้งแต่ พ.ศ. 2473 จัดการพนันทั้ง 2 ชนิดไว้คนละประเภทแต่คนไทยนิยมเรียกรวมๆ กันว่า หอย

หอยเกิดขึ้นในสังคมไทยมายาวนานจนถึงปัจจุบัน โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367 – 2394) เรียกว่า หอย ก.ข. มาจากการละเล่นในยามว่างของกลุ่มชาวจีนที่อพยพเข้ามาในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การเก็บอากรหอยเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยนี้ ขณะนั้นเศรษฐกิจสยามฝืดเคืองจากปัญหาภัยแล้ง และการสงครามระหว่างสยามกับญวน (พ.ศ. 2376 - 2390) ทำให้สินค้ามีราคาแพงขึ้น ชาวบ้านไม่นำเงินออกมาจับจ่ายใช้สอย จึงแจ้งพระศรีไชยบาล หรือ เจ้สัวหง ตำแหน่งนายอากรสุรา จึงกราบทูลขอให้มีการตั้งโรงหอยและเก็บเงินจากอากรหอย เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนนำเงินออกมาใช้จ่าย พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงหอยขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2378 โดยกลุ่มพ่อค้าชาวจีนได้รับสัมปทานในการเก็บอากรหอยและการตั้งโรงหอย โรงหอยเจ้สัวหง ตั้งในกำแพงเมืองใกล้สะพานหัน ออกหอยในเวลาเช้าวันละครั้ง ต่อมาพระศรีวิโรจน์ (ดิศ) กรมเศรษฐีชาว² กราบบังคมทูลขอตั้งโรงหอยขึ้นอีกโรง ตั้งอยู่ที่บางลำพู ออกหอยวันละครั้งในเวลาค่ำ จึงมีหอยเกิดขึ้น 2 โรง เรียกกันว่า โรงเช้า และโรงค่ำ การเก็บอากรหอยในรัชสมัยนี้ทำเงินให้รัฐได้ราวปีละ 20,000 บาท

¹ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562). *สคร. จัดเก็บเงินนำส่งรายได้ครั้งแรกของปีงบประมาณ 2562 เกินเป้าหมาย 22%*. (ออนไลน์)

² สันนิษฐานว่าเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับพ่อค้าชาวจีนในสยาม

ทั้งยังมีการประมูลอากรเช่นเดียวกับอากรบ่อนเบี้ย โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายอากรหอยจะมีบรรดาศักดิ์เป็น ขุนบานเบิกบุรีรัตน เรียกกันโดยทั่วไปว่า ขุนบาน¹ การประมูลอากรหอยส่งผลให้รัฐได้เงินจากการประมูลอากรอย่างแน่นอนและเงินหลวงมีจำนวนเพิ่มขึ้น เนื่องด้วยนายอากรจะต้องนำส่งเงินอากรเป็นงวดๆ ไป

การออกหอยต่อมาได้นำตัวอักษรไทยเข้ามากำกับตัวอักษรจีน จึงเรียกว่า “หอย ก.ข.”² เพื่อให้คนไทยเข้าใจและเสี่ยงโชคได้ตามต้องการ ทำให้คนไทยแทงหอยกันมากขึ้น ทางกรมเก็บเงินประมูลอากรหอยได้มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันปัญหาจากการเล่นหอย เช่น โรงหอยโรงบ่อนเบี้ยบางแห่งตั้งอยู่ใกล้บ้านกงสุลอเมริกัน ทำให้มีข้อร้องเรียนจากกงสุลว่าโรงหอยโรงบ่อนเบี้ยส่งเสียงดังรบกวน³ เพราะโรงบ่อนเบี้ยมีทั้งการพนันและการแสดงมหรสพต่าง ๆ เพื่อดึงดูดลูกค้า เช่น โรงจั่ว ลิเก ละคร ซึ่งเริ่มแสดงกันตั้งแต่สาย ๆ ไปจนถึงเที่ยงคืน

ปัญหาจากการเล่นหอยมีมากขึ้นเกินกว่ารัฐจะควบคุมได้ เช่น การมีโรงบ่อนและโรงหอยทำให้ราษฎรเล่นพนันจนยากจนลง และเกิดอันธพาล ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453) มีพระราชดำริที่จะยกเลิกการเล่นพนัน บ่อนเบี้ย อากรหอย แต่อากรหอยและอากรบ่อนเบี้ยสร้างรายได้ให้แก่รัฐจำนวนมากและเป็นรายได้ที่สำคัญ ทำให้ไม่สามารถยกเลิกได้ทันที จึงมีการจัดตั้งหรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2416 เพื่อรวบรวมภาษีอากรที่มีความกระจัดกระจายในแต่ละกระทรวงเข้ามารวมไว้ในกระทรวงพระคลังและเป็นการป้องกันการรั่วไหลของรายได้รัฐจากการทุจริตของเจ้าภาษีนายอากร

นอกจากนี้มีการนำหอยรูปแบบใหม่เข้ามา เรียกว่า “ลอตเตอรี่” ซึ่งความหมายตามภาษาอังกฤษ lottery หมายถึง การเสี่ยงโชค ซึ่งเป็นการเสี่ยงทายจากตัวเลข พ.ศ. 2417 เป็นปีแรกที่มีการออกลอตเตอรี่เนื่องในงานเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การออกลอตเตอรี่มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ช่วยเหลือพ่อค้าต่างชาติที่นำสินค้ามาจัดแสดงในการจัด “โรงมิวเซียม” หรือ พิพิธภัณฑที่ตึกกองคาเดย์ ในพระบรมมหาราชวัง มีกรมทหารมหาดเล็กเป็นผู้รับผิดชอบ รูปแบบของลอตเตอรี่มีการถอดแบบมาจากยุโรปและนำมา

¹ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส. (2542). ตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและเลิกหอย. ใน *ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 4*. หน้า 476.

² การพนันที่มีการเสี่ยงทายจากตัวพยัญชนะไทย ได้รับอิทธิพลมาจากฮวยหอยของจีน มีการดัดแปลงและนำตัวพยัญชนะไทยมากำกับ เช่น ก สามหอย ข ง่วยเปี ซ เจียมกวย เป็นต้น มีจำนวน 36 ตัว

³ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. *พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จุลศักราช 1239 เล่ม 2*. หน้า 220.

เผยแพร่โดยพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค - ต่อมาคือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์) และเฮนรี อาลบาสเตอร์ (Henry Alabaster ต้นตระกูลเศวตศิลา)¹ โดยผู้ถูกวางวัดจะได้รับสิ่งของในราคาเท่ากับเงินรางวัล แต่ถ้าจะรับเงินสดจะลดเงินลงร้อยละ 10 ของเงินรางวัล การขายลอตเตอรี่ในครั้งนี้มียอดขายไม่ได้ตามเป้าหมาย จำนวน 80,000 บาทที่ตั้งไว้ แต่กลับจำหน่ายได้เพียง 19,720 บาทเท่านั้นและภายหลังจากการออกลอตเตอรี่ครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏหลักฐานการออกลอตเตอรี่อีกตลอดรัชกาล

ใน พ.ศ. 2447 อากรบ่อนเบี้ยและโรงหวยทำรายได้รวมกันมากถึง 9,170,635 บาท² จากรายได้แผ่นดินโดยจำนวน 46,046,404 บาท³ และคิดเป็นร้อยละ 50 ของภาษีอากรที่ได้จากสิ่งผลิตและธุรกิจ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามลดจำนวนบ่อนเบี้ยและหวยอย่างค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการลดจำนวนโรงบ่อนให้เหลือแต่บ่อนใหญ่ ๆ และให้บ่อนย้ายไปตั้งตามตรอกซอยแทนการตั้งริมถนนเพื่อให้ดึงดูดผู้คนเข้าบ่อนมากนัก โดยบ่อนใหญ่ตั้งอยู่บริเวณสำเพ็งและทางใต้ของพระนคร⁴ จนสามารถยกเลิกอากรหวยสำเร็จใน พ.ศ. 2459 ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) ขณะนั้นมีรายได้จากอากรหวย ก.ข. ที่ค้างอยู่เพียง 46,901 บาท⁵ แต่มีการพนันแบบใหม่เกิดขึ้นเช่น ลอตเตอรี่ แข่งม้า และบิลเลียด⁶ เป็นต้น ซึ่งการพนันแบบใหม่มีรายได้เพิ่มขึ้นใน พ.ศ. 2459 โดยประมาณ 1,900,000 บาท⁷ ซึ่งสามารถทดแทนรายได้จากอากรบ่อนเบี้ยและอากรหวย ก.ข. ได้บางส่วน ทำให้มีแนวโน้มทำรายได้เพิ่มขึ้นในปีต่อมา โดยใน พ.ศ. 2460 มีรายได้แผ่นดินประมาณ 64,000,000 บาท

การออกลอตเตอรี่ในช่วง พ.ศ. 2417 - 2475 เป็นการออกเฉพาะในวาระพิเศษ ไม่ได้ออกเป็นประจำ เช่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457 - 2461) เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตัดสินพระทัยเข้าร่วมกับฝ่ายมหาอำนาจกลางใน พ.ศ. 2460

¹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2542). 60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 23.

² สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส. (2542). เล่มเดิม. หน้า 528.

³ Statistical Yearbook of Kingdom of Siam 1921. หน้า 29. อ้างถึงใน สุมาลี บำรุงสุข. (2525).

การรวบรวมรายได้แผ่นดินรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453). หน้า 194.

⁴ วีระยุทธ ปีสาลี. (2557). กรุงเทพฯ ยามราตรี. หน้า 28.

⁵ อ้างถึงใน กาญจนา จินตกานนท์. (2530). นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากรการพนัน พ.ศ. 2367 - 2460. หน้า 163.

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 163.

ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีการออกสลากหารายได้เพื่อใช้เป็นเงินให้รัฐบาลอังกฤษใช้ในการสงคราม โดยให้หน่วยงานเอกชนคือสภารักษาติแห่งประเทศอังกฤษเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อไม่ให้กระทบต่องบประมาณแผ่นดินและความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สยามเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจและการบริหารประเทศ โดยใน พ.ศ. 2462 เกิดวิกฤตขาดแคลนข้าวเนื่องจากภัยแล้งทำให้ข้าวที่ใช้บริโภคภายในประเทศไม่เพียงพอและไม่มีส่งออก ทำให้กระทบต่อการจัดสรรรายได้ของประเทศและทำให้งบประมาณของประเทศ พ.ศ. 2463 ขาดดุลเป็นครั้งแรกหลังจากที่งบประมาณเกินดุลมาตลอดระยะเวลา 8 ปี โดยคิดงบประมาณที่ขาดดุลเป็นร้อยละ 0.025 ซึ่งก่อนหน้านี้ใน พ.ศ. 2462 งบประมาณแผ่นดินเกินดุลถึงร้อยละ 14 ของงบประมาณแผ่นดิน¹ รัฐบาลเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจและการคลังอย่างหนัก จึงจำเป็นต้องปรับปรุงรายรับรายจ่ายและหารายได้มาชดเชยเพื่อทำให้เกิดความสมดุลของงบประมาณ ซึ่งการออกลอตเตอรี่เป็นอุปายทางเศรษฐกิจในการระดมเงินทุนที่ประชาชนเต็มใจจ่าย ต่อมาได้นำไปใช้เป็นกลยุทธ์ในการระดมเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้ในกิจการของแผ่นดินและงานสนับสนุนสังคมสงเคราะห์ต่างๆ รัฐบาลมีความเห็นว่าการออกสลากนับเป็นวิธีการหาเงินเพื่อสนับสนุนโครงการต่างๆ ของประเทศทางหนึ่ง ทำให้ในรัชสมัยนี้เกิดปรากฏการณ์การออกสลากเป็นจำนวนมาก

ใน พ.ศ. 2472 ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำอย่างมากส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจไทยระหว่าง พ.ศ. 2472 – 2475 โดยใน พ.ศ. 2472 รัฐบาลขาดดุลในงบประมาณแผ่นดินประมาณ 8,500,000 บาท² และยังขาดดุลเรื่อยมา รัฐบาลแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้ ประกอบกับนโยบายดุลข้าราชการและลดเงินเดือนข้าราชการ รวมถึงใช้มาตรการเก็บเงินภาษีเพิ่มจากภาษีเงินเดือน ทำให้ชนชั้นกลางเสื่อมศรัทธาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปรีดี พนมยงค์ ร่างแผนเค้าโครงการณเศรษฐกิจขึ้นเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญาเศรษฐกิจของประเทศใน พ.ศ. 2476 โดยเสนอการจัดหาทุนให้ประเทศโดยการออกสลากกินแบ่งหรือลอตเตอรี่ขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชวินิจฉัยไม่ขัดข้องในการให้มีการออกสลากกินแบ่งหรือ

¹ Statistical Yearbook of Kingdom of Siam 1925 – 1926. หน้า 47. อ้างถึงใน พรเพ็ญ อันตระกูล. (2517). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 – 2468). หน้า 149.

² Statistical Yearbook of Kingdom of Siam 1931 – 1933. หน้า. 194 – 195. อ้างถึงใน พรเพ็ญ อันตระกูล. (2517). เล่มเดิม. หน้า 211.

ลอตเตอรี่ตามที่ปรีดี พนมยงค์ เสนอ¹ ทำให้ในปีนี้มีการณ์อนุมัติการดำเนินการออกลอตเตอรี่ สภาภาชาดสยาม เพื่อหารายได้มาใช้ในกิจการของสภาภาชาด ช่วยเหลือคนไข้อนาถา และใช้จ่าย ในสาธารณะประโยชน์

ความนิยมและความสำเร็จของการออกลอตเตอรี่ส่งผลให้รัฐบาลพระยาพหลพล พยุหเสนา (พ.ศ. 2476 - 2481) ซึ่งมีนโยบายที่จะลดภาษีเงินรัชชูปการซึ่งเป็นเงินช่วยราชการที่ เรียกเก็บจากชายที่ไม่ได้รับราชการทหารเป็นรายบุคคล แต่การลดภาษีเงินรัชชูปการทำให้รัฐ สูญเสียรายได้จึงต้องหาเงินมาชดเชยในส่วนดังกล่าว ใน พ.ศ. 2476 จึงมีการอนุมัติให้ออก ลอตเตอรี่โดยกรมสรรพากรเป็นผู้ดำเนินการ เรียกว่า ลอตเตอรี่สรรพากรของรัฐบาลสยาม² ทั้งนี้ยัง มีการออกลอตเตอรี่พิเศษที่เรียกว่า ลอตเตอรี่พิเศษรัฐบาลสยามอีกด้วย ลอตเตอรี่สรรพากรของ รัฐบาลสยามเป็นการออกลอตเตอรี่ครั้งสุดท้ายในชื่อลอตเตอรี่ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นสลากกินแบ่ง รัฐบาลใน พ.ศ. 2477 และเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานสลากของรัฐบาลขึ้นมาใน พ.ศ. 2478 เพื่อ ผลประโยชน์ของรัฐ จนกระทั่ง พ.ศ. 2482 มีการโอนย้ายกิจการสลากกินแบ่งจากสังกัด กระทรวงมหาดไทย มาสังกัดกระทรวงการคลัง และตั้งชื่อว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล”³ โดยมีพระยาพรหมทัตศรีพิลาศ (แฉล้ม มิตราภรณ์) เป็นประธานคณะกรรมการอำนวยการ

พัฒนาการของหวยในสังคมไทยไปสู่รูปแบบของการเป็นลอตเตอรี่ จวบจนเข้าสู่การตั้ง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของไทยมาโดยตลอด โดยเฉพาะ ในช่วงการปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ 5 แม้ว่าจะมีการยกเลิกการบ่อนเบี้ยและอากรหวย แต่การ ออกลอตเตอรี่ยังคงมีอยู่เรื่อยมา จนนำไปสู่การก่อตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม และมีวัตถุประสงค์ในการนำเงินที่ได้มาใช้ในกิจการของรัฐและเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยเพิ่มกำลังทุน และรายได้ทางเศรษฐกิจในประเทศ รวมถึงงานสาธารณะประโยชน์ต่างๆ เพราะการออกลอตเตอรี่ นับเป็นการเก็บภาษีจากประชาชนที่ไม่สร้างความเดือดร้อน เพราะประชาชนสมัครใจจ่ายเงินเพื่อ ซื้อลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้การออกลอตเตอรี่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ หน่วยงานกำหนดไว้

การศึกษาเรื่อง ความสำคัญของหวยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482 จึงเป็น การศึกษาพัฒนาการของหวยในไทยจนถึงการก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2482

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช; และ ชัตติยา กรรณสูต. (2518). เอกสารการเมือง – การปกครองไทย พ.ศ. 2417 – 2477. หน้า 234 – 357.

² สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2542). 60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 27.

³ แหล่งเดิม. หน้า 39.

ปัจจัยเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อกระบวนการและการเปลี่ยนแปลงของหอยไทยในแต่ละสมัย และความสำคัญทางเศรษฐกิจของหอยไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

1.2 จุดประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาพัฒนาการของหอยในไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482

1.2.2 ศึกษาปัจจัยเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อกระบวนการและการเปลี่ยนแปลงของหอยไทยในแต่ละสมัยตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482

1.2.3 ความสำคัญทางเศรษฐกิจของหอยในไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยเรื่อง ความสำคัญของหอยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482 มีขอบเขตการศึกษาเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ซึ่งมีการออกกวดเตอรืขึ้นเป็นครั้งแรก ถึง พ.ศ. 2482 ซึ่งมีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น โดยการศึกษามุ่งเน้นถึงสภาพและความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ส่งผลต่อการออกหอยในแต่ละยุคสมัย รวมถึงวิเคราะห์ความสำคัญทางเศรษฐกิจของหอยในไทย

1.4 ความสำคัญของการศึกษา

1.4.1 รู้และเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการการเกิดขึ้นและความเปลี่ยนแปลงของหอยในไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482

1.4.2 รู้และเข้าใจสภาพและความสำคัญทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการออกหอยของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้า

ปริญญานิพนธ์นี้ใช้การศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นจากสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ ได้แก่ เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงมหาดไทย รายงานการเงินและงบประมาณ การตรวจสอบบัญชี กระทรวงนครบาล กรมบัญชีกลาง และเอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี และเอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ และบทความจากวารสารต่างๆ จากสำนักหอสมุดกลางของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ นำเสนอในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์ โดยการตีความและวิเคราะห์จากหลักฐานชั้นต้น และชั้นรองตามลำดับเหตุการณ์ และโดยใช้ข้อมูลตัวเลขและสถิติร่วมในการวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูล

1.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความสำคัญทางเศรษฐกิจของหอยในสังคมไทย เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 โดยมีการเก็บอากรบ่อนเบี้ยเข้าหลวง จากนั้นหอยหรือลอตเตอรีถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการหาเงินเข้ามาใช้ในกิจการต่างๆ ทั้งส่วนของภาครัฐบาล เอกชน รวมถึงงานสาธารณกุศลต่างๆ การออกหอยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย รวมถึงการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเสี่ยงโชค โดยมีรางวัลเป็นทั้งเงินรางวัลมูลค่าสูง หรือสิ่งของเครื่องใช้ที่มีราคาสูง การศึกษาเรื่อง ความสำคัญของหอยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482 เพื่อที่จะเข้าใจถึงการเกิดขึ้นและความเปลี่ยนแปลงของหอย สภาพเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง และความสำคัญทางเศรษฐกิจของหอยในไทย โดยแบ่งเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็น 2 กลุ่ม คือ งานที่เกี่ยวข้องกับกิจการอบายมุขต่างๆ และงานที่เกี่ยวข้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม

1.6.1 เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับการพนันต่างๆ

วิทยานิพนธ์เรื่อง นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากรการพนัน พ.ศ. 2367 – 2460 ของกาญจนา จินตกานนท์ (พ.ศ. 2530)¹ ศึกษานโยบายการเก็บภาษีอากรการพนัน ทั้งอากรบ่อนเบี้ย อากรหอย ก.ข. และการพนันชนิดอื่นๆ ในช่วง พ.ศ. 2367 - 2460 โดยรัฐบาลตระหนักถึงผลเสียจากการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันอย่างถูกกฎหมายในสังคมไทย จึงพยายามยกเลิกกิจการการพนัน แต่ประสบปัญหาเนื่องด้วยภาษีอากรการพนันสร้างรายได้สูง จึงมีการศึกษาสาเหตุที่ทำให้ภาษีอากรการพนันกลายเป็นรายได้หลักของชาติ วิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหานำไปสู่การยกเลิกภาษีอากรการพนันอย่างค่อยเป็นค่อยไป การออกพระราชบัญญัติอากรการพนันยกเลิกหอย ก.ข. พ.ศ. 2459 การยกเลิกบ่อนเบี้ย พ.ศ. 2460 แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลอนุญาตให้มีการเล่นการพนันชนิดใหม่ๆ เช่น ลอตเตอรี แข่งม้า บิลเลียด โดยมีการเก็บค่าใบอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

วิทยานิพนธ์เรื่อง บ่อนเบี้ยในสังคมไทย พ.ศ. 2367 – 2460 : การศึกษาเชิงสังคมวัฒนธรรม ของ ณัฐยา อัสวพงษ์อนันต์ (พ.ศ. 2548)² ศึกษาการเกิดขึ้นของธุรกิจเชิงอบายมุขที่รองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงการเติบโตของเมือง เห็นได้จากการกระจาย

¹ กาญจนา จินตกานนท์. (2530). *นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากรการพนัน พ.ศ. 2367 – 2460*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). นครปฐม. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

² ณัฐยา อัสวพงษ์อนันต์. (2548). *บ่อนเบี้ยในสังคมไทย พ.ศ. 2367 – 2460 : การศึกษาเชิงสังคมวัฒนธรรม*. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ของที่ตั้งบ่อนเบี้ย การเปลี่ยนแปลงของกิจการบ่อนเบี้ย รวมถึงแหล่งบันเทิงเชิงอบายมุขต่างๆ เช่น โรงโสมณีย์ โรงบ่อน รวมไปถึงโรงหวย โดยกิจการบ่อนเบี้ยมีการควบคุมกิจกรรมเชิงอบายมุขต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน การดำเนินงานของกิจการทั้งในส่วนของการขาย และการเล่นบ่อนเบี้ยในกิจการบ่อนเบี้ยของรัฐ สืบเนื่องไปจนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริยกเลิกการบ่อนเบี้ย และอากรหวย การจำกัดจำนวนของกิจการบ่อนเบี้ย จนกิจการบ่อนเบี้ย สิ้นสุดลงไปใน พ.ศ. 2460 กิจการบ่อนเบี้ย และโรงหวย มักเกิดขึ้นพร้อมๆ กัน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกิจการบ่อนเบี้ย ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโรงหวยเช่นเดียวกัน

งานเขียนของเทพฑู ทับทอง (พ.ศ. 2544) เรื่อง *ลอตเตอรี่เมื่อแรกมีในเมืองไทย*¹ และงานเขียนเรื่อง *ลอตเตอรี่ในสยาม* ของอานนท์ ตรังศรีชาติ (พ.ศ. 2558)² ทำให้เข้าใจถึงพัฒนาการของการเกิดความบันเทิงเชิงอบายมุขที่ถูกกฎหมายอย่างลอตเตอรี่ ส่วนประเด็นการเล่นหวยหรือลอตเตอรี่กับความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจ และอุบายของรัฐบาลเพื่อการค้ากำไรเกินควร ศึกษาจากงานเขียนของธำรง อุดมไพจิตรกุล (พ.ศ. 2541) เรื่อง *หวย หวย หวย*³ ที่ศึกษาเกี่ยวกับการยืมมือของประชาชนมาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยการออกหวย ลอตเตอรี่ หรือสลากกินแบ่งรัฐบาล ในปัจจุบัน มีการเปรียบเทียบการลงทุนของรัฐบาลว่าเป็นการลงทุนน้อยแต่ได้ผลตอบแทนที่สูง (lottery schemes) ซึ่งการลงทุนนี้ไม่กระทบต่อประชาชน เนื่องจากประชาชนให้ความสนใจในการเล่นงานชิ้นนี้จึงแสดงให้เห็นถึงกลวิธีในการชักจูงให้ประชาชนให้ความสนใจต่อกิจการลอตเตอรี่ หรือสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมไปถึงวิธีการของรัฐบาลในการดำเนินงานของกิจการลอตเตอรี่ หรือสลากกินแบ่งรัฐบาล

งานเขียนเรื่อง *หวย ช้อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะ* ของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตรีรัตน์ (พ.ศ. 2543)⁴ ศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนจากธุรกิจนอกกฎหมาย การพัวพันกับการดำเนินนโยบายสาธารณะของประเทศไทย และงานเขียนของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (พ.ศ. 2546) เรื่อง *เศรษฐกิจการพนันทางเลือกเชิงนโยบาย*⁵ ศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างเศรษฐกิจการพนันรูปแบบต่างๆ รากฐานทางประวัติศาสตร์

¹ เทพฑู ทับทอง. (2544). *ลอตเตอรี่เมื่อแรกมีในเมืองไทย. ความรู้คือประชาธิปไตย*. (3) : 2 – 5.

² อานนท์ ตรังศรีชาติ. (2558). *ลอตเตอรี่ในสยาม. ความรู้คือประชาธิปไตย*. (4) : 24 – 31.

³ ธำรง อุดมไพจิตรกุล. (2541). *หวย หวย หวย. สังคมศาสตร์ มศว.* (ออนไลน์)

⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร; และ สังคิต พิริยะรังสรรค์; และ นวนน้อย ตรีรัตน์. (2543). *หวย ช้อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะ*. หน้า 1.

⁵ สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2546). *เศรษฐกิจการพนันทางเลือกเชิงนโยบาย*. หน้า 3.

โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงของหอย หอยรูปแบบต่างๆ เช่น หอยใต้ดิน หอยหุ้ม หอยรายวัน แนวโน้มของสลาकिनแบ่ง และการพัวพันต่อเศรษฐกิจ การเมืองของไทย แนวนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อใช้ในการศึกษาทางเลือกนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ ในการออกหอยในแต่ละสมัยหนังสือเรื่อง *วิชาอาชีพชาวสยาม*¹ โดย อรรถา สายบัวและพันธุ์อร จงประสิทธิ์ (พ.ศ. 2551) ศึกษาเกี่ยวกับอาชีพที่มีความเกี่ยวข้องกับหอยในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ โดยนำเสนออาชีพของชาวสยาม จากเอกสารหนังสือวชิรญาณวิเศษ ซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชาวสยามในช่วง พ.ศ. 2435 – 2438 การประกอบอาชีพของชาวสยามตั้งแต่เกษตรกรรม ทำนา ทำไร่ การประมง งานหัตถกรรมต่างๆ และกล่าวถึงอาชีพที่เกี่ยวกับหอย โรงรับจำนำ โดยให้ข้อมูลถึงวิถีชีวิต ระบบการทำงาน อาชีพ ผลประโยชน์ของกิจการโรงหอย ข้อมูลเกี่ยวกับนักร้องหอย ทั้งวิธีการเล่น และกลยุทธ์ที่ใช้การซื้อหอย เป็นต้น

นอกจากยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอบายมุขชนิดอื่นๆ ซึ่งใช้ศึกษาประกอบเพื่อให้เข้าใจถึงบริบทเศรษฐกิจ และสังคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอบายมุข เช่น วิทยานิพนธ์เรื่อง *ภาชีสุราในประเทศไทย* ของทวี สอนมาลี (พ.ศ. 2505)² ศึกษาเกี่ยวกับการเก็บภาชีสุราที่เป็นภาชีสรรพสามิต ระบบการเก็บภาชีจากสินค้าภายในประเทศ ลักษณะการเก็บภาชีที่มีความแตกต่างจากการเก็บภาชีประเภทอื่น โดยการเก็บภาชีสรรพสามิตไปใช้เป็นรายได้ของการคลัง ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าการเก็บภาชีสรรพสามิต เก็บจากสินค้าที่ไม่จำเป็น เช่น ผืน สุรา ยาสูบ ไฟ เป็นต้น

วิทยานิพนธ์เรื่อง *ภาชีผืนกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367 – 2468* ของ สุภาพร จรัสพัฒน์ (พ.ศ. 2523)³ ศึกษาถึงภาชีผืนซึ่งเคยเป็นสินค้าที่ผิดกฎหมายในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยศึกษานโยบายและบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาชีผืนภายใต้ระบบเจ้าภาชีนายอากร พ่อค้าคนกลาง รวมถึงวิเคราะห์เกี่ยวกับผู้บริโภคมผืน รายได้ของรัฐบาลเกี่ยวกับภาชีผืน วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสนอว่า การเข้ามาของสนธิสัญญาเบาว์ริงส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องแสวงหารายได้อื่นๆ เพื่อทดแทนรายได้ที่สูญเสียไป การจัดเก็บภาชีที่เกี่ยวกับอบายมุขจึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐนำมาใช้ แต่เมื่อมีการยกเลิก

¹ อรรถา สายบัว; และ พันธุ์อร จงประสิทธิ์. (2551). *วิชาอาชีพชาวสยาม*. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร.

² ทวี สอนมาลี. (2505). *ภาชีสุราในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ ร. (รัฐศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³ สุภาพร จรัสพัฒน์. (2523). *ภาชีผืนกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367 – 2468*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษีเงิน ทำให้รัฐสูญเสียรายได้สำคัญประกอบกับภาวะวิกฤตด้านการคลัง ส่งผลให้ยกเลิกภาษีไม่เป็นผลสำเร็จ

1.6.2 เอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม

การศึกษาถึงบริบททางเศรษฐกิจและสังคมใน พ.ศ. 2417 – 2482 ศึกษาจากงาน เรื่อง ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพระยุคต้น ของ ญาดา ประภาพันท์ (พ.ศ. 2524)¹ ศึกษาถึงระบบโครงสร้างของระบบเจ้าภาษีนายอากร ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในสังคมไทย ที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจโดยมีการพินิจเป็นรายได้หลัก การผูกขาดภาษีอากรของประเทศไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พ.ศ. 2325 - 2352) ถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) การผูกขาดภาษีอากรส่วนมากดำเนินการโดยเอกชน ผู้จัดเก็บภาษีได้รับผลประโยชน์มาก แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดความหละหลวม ไม่เป็นระบบ นำไปสู่การจัดระบบภาษีอากรในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในช่วงการยกเลิกอากรการพนันต่างๆ ด้วย

การศึกษาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย การแสวงหารายได้แผ่นดิน โดยระบบภาษีอากร การเกิดภาษีอากรใหม่ๆ ศึกษาจากวิทยานิพนธ์เรื่อง การแสวงหารายได้ของแผ่นดินภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2398 – 2458 ของ รำไพ อุดมไพจิตรกุล (พ.ศ. 2526)² ศึกษาถึงการจัดการรายได้แผ่นดิน การแสวงหารายได้ที่เพิ่มขึ้น รวมไปถึงการจัดสรรรายได้เพื่อใช้ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล การแก้ไขปัญหารายได้ของแผ่นดินด้วยการผลักดันภาษีให้กับประชาชน การดึงผลประโยชน์จากประชาชนมาเป็นรายได้ของรัฐ การเก็บภาษีอากรใหม่ๆ และการปฏิรูปการคลัง เพื่อให้มีการจัดเก็บรายได้รัฐบาลที่รัดกุมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังศึกษาจากงานของชัย เรื่อง ศิลป์ (พ.ศ. 2541) เรื่อง ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352 – 2453 ด้านเศรษฐกิจ³ มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจของไทยที่เกี่ยวข้องกับอากรห่วยที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367 – 2394) อากรการพนันต่างๆ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจัดเก็บอากรต่างๆ รวมไปถึงสภาพสังคม ความเป็นอยู่ของชาวไทย รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทาง

¹ ญาดา ประภาพันท์. (2524). ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพระยุคต้น. หน้า 1.

² รำไพ อุดมไพจิตรกุล. (2526). การแสวงหารายได้ของแผ่นดินภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2398 - 2458. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). นครปฐม. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

³ ชัย เรื่องศิลป์. (2541). ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352 – 2453 ด้านเศรษฐกิจ. หน้า 159.

สังคมในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453) นโยบายทางด้านการเมืองต่างๆ ที่มีผลต่อการดำรงชีวิตในสังคมของประชาชน รวมถึงสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยสมัยใหม่

วิทยานิพนธ์ของสุมาลี บำรุงสุข (พ.ศ. 2523) เรื่อง การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453)¹ ที่ศึกษาถึงการควบคุม การจัดเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินรายได้แผ่นดิน อำนาจการจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินภาษีอากรของหน่วยงานราชการ การวางแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การควบคุมพฤติกรรมของตัวแทนเจ้าภาษี นายอากร รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสนอการปฏิรูปการรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็น 2 ระยะ ระยะแรก คือ ช่วงการจัดระเบียบหน่วยงานการจัดเก็บภาษี การทำงานในกรมพระคลังมหาสมบัติก่อนตั้งขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ระยะที่ 2 คือ การเก็บและการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนภูมิภาค การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล งานวิจัยนี้มีจุดเด่นด้านการรวบรวมรายได้และรายจ่ายของแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้ชัดเจน ทั้งยังมีการเปรียบเทียบภาษีอากรต่างๆ ไว้เป็นตารางสรุป ทำให้สามารถนำการรวบรวมบัญชีรายได้และรายจ่ายแผ่นดิน ไปใช้ศึกษาต่อได้

วิทยานิพนธ์เรื่อง บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2435 - 2475) ของยุวดี ไกรพิบูลย์ (พ.ศ. 2523)² ศึกษาถึงบทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่การเริ่มก่อตั้งกระทรวง จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ศึกษาถึงนโยบายการดำเนินการของบุคลากรในกระทรวง การจัดเก็บภาษีอากร การจัดทำงบประมาณและการจัดสรรรายจ่ายแผ่นดินในแต่ละยุคสมัย

งานวิจัย เรื่อง แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทย ในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของสมภพ มานะรังสรรค์ (พ.ศ.

¹ สุมาลี บำรุงสุข. (2525). *การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2416 - 2453). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

² ยุวดี ไกรพิบูลย์. (2523). *บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ* (พ.ศ. 2435 - 2475). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2544)¹ เสนอให้เห็นถึงพัฒนาการของเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครอง โดยเฉพาะแนวโน้มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงก่อน พ.ศ. 2493 ซึ่งสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจไทย ทำให้พัฒนาไปสู่เศรษฐกิจการค้า แต่ในขณะเดียวกัน ขึ้นอยู่กับสินค้าบางประเภทเท่านั้น โดยสินค้าหลักสำคัญ คือ ข้าว มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก และวิกฤตข้าวส่งผลกระทบสำคัญในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 งานการศึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจไทยของสมภพ มานะรังสรรค์ มุ่งเน้นไปในพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ ซึ่งสมภพ มานะรังสรรค์เสนอว่าการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนากระบวนเศรษฐกิจไทย

วิทยานิพนธ์เรื่อง การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453) ของ สุทธาดา เลขไวยุทธ์ (พ.ศ. 2325)² นำเสนอการจ่ายเงินแผ่นดินตามงบประมาณประจำปี การตั้งงบประมาณของรัฐ รวมถึงการวางแผนการจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในระยะยาว ผู้เขียนวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศ จุดเด่นของงานชิ้นนี้แตกต่างจากงานของสุมาลี บำรุงสุข เนื่องจากการศึกษาของสุทธาดา เลขไวยุทธ์ ศึกษาถึงการจัดสรรงบประมาณในการใช้ในการพัฒนาประเทศและการจ่ายเงินในการปฏิรูปประเทศ รวมถึงการศึกษามาจากการจ่ายเงินในกรณีต่างๆ การศึกษาของวิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมีความเชื่อมโยงกับทางการเมือง การปกครอง ที่ขัดขวางงานของสุมาลี บำรุงสุข ซึ่งมีจุดเด่นทางด้านเศรษฐกิจ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) ของ พรเพ็ญ อันตระกูล (พ.ศ. 2517)³ ศึกษาบริบททางเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาพเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการจ่ายเงิน

¹ สมภพ มานะรังสรรค์. (2544). แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทย ในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว = *Economic development of Thailand before and after the political reform in 1892*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

² สุทธาดา เลขไวยุทธ์. (2525). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435 - 2453). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³ พรเพ็ญ อันตระกูล. (2517). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แผ่นดิน และนโยบายในการแสวงหาเงินแผ่นดิน และวิทยานิพนธ์เรื่อง นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) ของ จิตงาม วัฒนพันธุ์ (พ.ศ. 2526)¹ ซึ่งศึกษาถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยนี้

วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาเศรษฐกิจไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468 - 2477) ของมยุรี นกยูงทอง (พ.ศ. 2520)² วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะปัญหาการเงินและการคลัง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในยุคนี้ จุดเด่นของงานเขียนชิ้นนี้คืออธิบายลักษณะสภาพเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่ก่อนรัชสมัยนี้ และวิเคราะห์ปัญหาการคลัง การเงินการค้าและการผลิตอย่างละเอียด รวมถึงศึกษาแนวคิดในการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหารัฐบาล และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาทางการเมืองด้วย ทำให้เห็นสภาพเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เป็นอย่างดี แต่ในขณะเดียวกันงานวิจัยมุ่งไปที่เนื้อหาทางการเมืองการคลัง และการดำเนินนโยบายของรัฐเป็นหลัก

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาถึงบริบทการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แสดงให้เห็นถึงภาพกว้างของเหตุการณ์ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2417 - 2482 โดยศึกษาได้จากบทความของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล (พ.ศ. 2531) เรื่อง บทบาทของชนชั้นนายทุนจีนในสังคมไทย³ วิเคราะห์บทบาทของชนชั้นนายทุน โดยเฉพาะชาวจีนในสังคมไทย โดยมีการเสนอว่าชาวจีนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของรัฐเฟื่องฟูขึ้น พ่อค้า เจ้าภาษีนายอากรชาวจีนมีบทบาทในการกระตุ้นการผลิตในสังคมไทย ทั้งยังมีบทบาทในการรวบรวมผลประโยชน์มาสู่ส่วนกลาง และมีบทบาทในการสถาปนาอำนาจการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ประเทศไทย รายได้จากภาษี โดยเฉพาะภาษีอาบยาสูบ ส่งผลให้รัฐยังสามารถรักษาอำนาจในการควบคุมประชาชนได้ และสร้างรายได้ให้แก่รัฐ แต่ในขณะเดียวกันระบบการเก็บภาษีเจ้าภาษีนายอากรอย่างเข้มงวด ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ตึงเครียด จุดเด่นในงานของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล คือ การอธิบายบทบาทของชาวจีนในฐานะผู้

¹ จิตงาม วัฒนพันธุ์. (2526). นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468). ปรินทิพนิพนธ์ กศ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

² มยุรี นกยูงทอง. (2520). ปัญหาเศรษฐกิจไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468 - 2477). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2531, มิถุนายน). บทบาทของชนชั้นนายทุนจีนในสังคมไทย. จดหมายข่าวมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2: 7.

ควบคุมเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างชัดเจน ทั้งยังเชื่อมโยงต่อภาษีอากร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อระบบการเมืองการปกครองของรัฐ

บทความ *เจ้าสัว เจ้าพ่อ เจ้าที่* ของผาสุก พงษ์ไพจิตร (พ.ศ. 2536)¹ สะท้อนเศรษฐกิจการเมืองของไทยผ่านบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าที่ ซึ่งหมายถึงเจ้าของที่ดินดั้งเดิม คือ ชาวนา ชาวไร่ กลุ่มเจ้าสัวและเจ้าพ่อซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจในแต่ยุคสมัย โดยบทความนี้มีขอบเขตเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 2533 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระบบทุนภายในประเทศ การเกิดขึ้นของชนชั้นทางสังคมเชื่อมโยงกับโครงสร้างของอำนาจรัฐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

งานเขียน *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ* ของผาสุก พงษ์ไพจิตร² นำเสนอประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยที่มีความเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคม โดยมีขอบเขตเนื้อหาตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ในช่วง ทศวรรษ 2530 มีการสื่อให้เห็นถึงสภาพสังคมกรุงเทพฯ ในมุมมอง การดำเนินการต่างๆ ที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ รวมไปถึงเหตุการณ์แวดล้อมทางสังคม และการเมืองที่ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของคนไทยในปลายสมัยอยุธยา จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ในช่วง ทศวรรษ 2530 ซึ่งงานชิ้นนี้สามารถแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของกลุ่มบุคคลในสังคมที่มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น ชาวนา เจ้าภาษีนายอากร กลุ่มแรงงานชาวจีน เจ้าสัว กลุ่มข้าราชการ รวมไปถึงกลุ่มทหาร ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีบทบาทในฐานะผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละยุคสมัยแตกต่างกันไป

งานวิจัยเรื่อง *ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ วิวัฒนาการรัฐไทย* ของ กุลลดา เกษบุญชู มีต์ (พ.ศ. 2562)³ วิเคราะห์การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พัฒนาการ การเกิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสังคมไทย การเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐสมัยใหม่และการเสื่อมถอยของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเชื่อมโยงกับเหตุปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองเข้าด้วยกัน การเกิดขึ้นของระบบราชการศักดินาและระบบทุนนิยมนำไปสู่การปะทะของกลุ่มบุคคลงานของกุลลดา เกษบุญชู มีต์ อธิบายเชื่อมโยงระบอบการเมืองการปกครองเข้ากับระบบเศรษฐกิจ

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2536). *เจ้าสัว เจ้าพ่อ เจ้าที่. กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย*. หน้า 101 – 174.

² ผาสุก พงษ์ไพจิตร; และ เบเคอร์, คริส. (2542). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ = Thailand : Economy and politics*. เชียงใหม่: ตรัสวิน (ซิลค์เวอร์มบุคส์).

³ กุลลดา เกษบุญชู มีต์; และ อาทิตย์ เจียมรัตตะบุญญ. (2562). *ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ วิวัฒนาการรัฐไทย (The Rise and Decline of Thai Absolutism)*. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.

และวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่นำไปสู่พัฒนาการของประเทศไทย โดยระบบการเมืองการปกครองอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจ การจัดเก็บภาษี หรือการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการอบายมุขต่างๆ มีเนื้อหาที่ครอบคลุมการพนัน ผี และสุรา เป็นส่วนมาก ทั้งด้านสังคมและด้านกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันในการศึกษาเรื่อง ความสำคัญของหวยต่อเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482 ยังมีการศึกษาจำนวนน้อย และเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของหวยในแต่ละสมัยเท่านั้น การศึกษาในงานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาประเด็นของหวยในไทยให้ครอบคลุมทั้งด้านพัฒนาการ ความเปลี่ยนแปลง และเชื่อมโยงหวยเข้าสู่บริบททางเศรษฐกิจ ซึ่งงานวิจัยที่เกี่ยวกับบริบทการเมือง สังคมและเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้นมีการหยิบยกเรื่องการพนัน และหวยเข้าไปเชื่อมโยงไว้เล็กน้อย

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

หวย ก.ข. หมายถึง การพนันที่ออกเป็นตัวหนังสือ พัฒนามาจากการละเล่นของชาวจีนที่เรียกว่า “ฮวยฮวย” ตัวหวยเป็นแผ่นป้ายรูปคนและชื่อด้วยอักษรจีนหรืออักษรไทย นิยมกันในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการประมูลและเก็บรายได้จากภาษีหวย ก.ข. โดยผู้ได้รับผลประโยชน์ได้แก่ เจ้าภาษีนายอากรอากรหวย ก.ข. ถูกยกเลิกใน พ.ศ. 2459 และในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 ระบุว่า หวย ก.ข. เป็นพนันประเภท ที่ 1 การพนันที่ห้ามไม่ให้เล่นโดยเด็ดขาด

ลอตเตอรี่ (Lottery) หมายถึง การพนันที่ออกสลากเป็นตัวเลข ได้รับอิทธิพลจากการพนันตะวันตก เริ่มเล่นครั้งแรกในสังคมไทย พ.ศ. 2417 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้รับความนิยมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา โดยผู้ได้รับผลประโยชน์จากการออกลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่ง คือ รัฐบาลเป็นหลัก และผู้ดำเนินการออกสลาก ภายหลัง พ.ศ. 2466 รัฐบาลได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่อนุญาตให้เอกชนดำเนินการออกสลากอีกต่อไป จึงมักเรียกว่า “สลากกินแบ่งของรัฐบาล” ในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 ลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่ง เป็นการพนันประเภทที่ 2 การพนันที่อนุญาตให้เล่นได้โดยมีเงื่อนไข

1.8 แหล่งข้อมูล/สถานที่ค้นคว้า

1.7.1 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร

1.7.2 สำนักหอสมุดแห่งชาติ

1.7.3 สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ



บทที่ 2

หอยในยุคแรกของสังคมไทย ช่วง พ.ศ. 2378 – 2459

การเล่นหอยในสังคมไทยเริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367 – 2394) นำเข้ามาโดยชาวจีน สยามในเวลานั้นมีทั้งชาวจีนที่อาศัยอยู่มาแต่เดิมตั้งแต่สมัยอยุธยาหรือต้นรัตนโกสินทร์ มีทั้งชาวจีนที่รับราชการในกรมท่าและชาวจีนที่ทำการค้าขายต่างๆ หรือทำไร่ทำสวน ซึ่งชาวจีนกลุ่มแรกนี้มักมีมารดาและภรรยาเป็นสตรีพื้นเมืองเช่นไทยมอญ กลุ่มที่สองคือพ่อค้าชาวจีนที่เดินทางมาค้าขาย และในรัชสมัยนี้เริ่มมีชาวจีนอพยพที่หนีความยากจนและความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศจีนเข้ามาในสยามมากขึ้น โดยหาเลี้ยงชีพรับจ้างเป็นกุลีแบกหาม เป็นแรงงานรับจ้างในกิจการของรัฐเช่นการขุดคลอง เป็นแรงงานในสวนผักนาข้าว และเป็นแรงงานทำไร่อ้อยและในโรงหีบอ้อยโดยเฉพาะที่นครชัยศรีและฉะเชิงเทราซึ่งมีโรงหีบอ้อยจำนวนมาก และเป็นแหล่งสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลของสยามในเวลานั้น ชาวจีนบางส่วนลงไปทำเหมืองแร่ทางภาคใต้ ชาวจีนเหล่านี้ได้นำการละเล่นที่เรียกว่า “ฮวยหอย”¹ เข้ามาเป็นการละเล่นในกลุ่มชาวจีนด้วยกันจนแพร่หลายในสังคมไทย บทนี้ศึกษาการเข้ามาและการเล่นหอยในยุคแรกของสังคมไทย โดยศึกษาถึงพัฒนาการและความสำคัญของหอยต่อเศรษฐกิจไทยที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของอาการหอย ก.ข. ซึ่งเป็นการแสวงหารายได้จากการเก็บอาการหอย ปัญหาเศรษฐกิจและการจัดการรายได้จากหอย ก.ข. รวมถึงปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นจนนำไปสู่การยกเลิกอาการหอย ก.ข. ใน พ.ศ. 2459

2.1 โครงสร้างเศรษฐกิจต้นรัตนโกสินทร์ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

โครงสร้างเศรษฐกิจของสยามก่อนการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 นั้นเป็นเศรษฐกิจแบบผลิตพอยังชีพ มีการค้าขายภายในและระหว่างหัวเมือง การค้ากับต่างชาติส่วนใหญ่เป็นการผูกขาดของราชสำนัก² ราษฎรส่งผลผลิตในรูปของ “ส่วย” ให้แก่ราชสำนักซึ่งนำไปใช้ในราชสำนักและส่งออกไปขายทั้งกับประเทศในเอเชียเช่นจีน อินเดีย รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกับพ่อค้าตะวันตก สินค้าออกที่สำคัญนอกจากของป่า ได้แก่ สินค้าประเภทข้าว พริกไทย อ้อย และน้ำตาล ด้านภาคใต้ทำเหมืองแร่ดีบุก เป็นสินค้าที่ส่งออก โดยที่ผู้ทำการค้า

¹ สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 4 (2542). ตำนานการเลียบ่อนเบี้ยและเลียบหอย. ใน *ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 4*. หน้า 476.

² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. (2524). *เศรษฐกิจศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย*. หน้า 123 – 124.

เพื่อส่งออกได้แก่ ชนชั้นปกครองสยามและพ่อค้าชาวจีนอพยพที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นปกครองสยาม ทั้งนี้ชาติตะวันตกได้พยายามติดต่อทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์กับสยามเพื่อให้สยามเปิดการค้าเสรีกับชาติตะวันตก โดยใน พ.ศ.2369 อังกฤษได้ส่ง เฮนรี เบอร์นี มาทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์กับสยาม และเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ชนชั้นปกครองต้องสูญเสียอำนาจการผูกขาดการค้าบางอย่าง ขณะที่รายจ่ายของราชสำนักมีจำนวนมาก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวราชสำนักมีค่าใช้จ่ายมากทั้งการจ่ายเบี้ยหวัดให้เจ้านายและขุนนาง การทำนุบำรุงพุทธศาสนา การรักษาความสงบในประเทศ เนื่องจากมีศึกหลายด้าน ทั้งความวุ่นวายจากการที่เจ้าอนุวงศ์พยายามแยกตัวเป็นอิสระจากสยาม และสงครามกับญวน (อานัมสยามยุทธ) ที่มีระยะเวลายาวนานถึง 14 ปี สยามต้องใช้จ่ายในการต่อเรือรบ การสร้างป้อมปราการหลายแห่ง รวมถึงการขุดคลองแสนแสบไปออกทะเลเพื่อขนส่งกำลังทหาร อาวุธ และเสบียงอาหารไปรบในสงครามกับญวน นอกจากนี้ยังเกิดเหตุการณ์กบฏจีนตัวเหี้ยจากการที่รัฐปราบปรามจากการค้าฝิ่นเถื่อน รวมทั้งจ่ายค่าจ้างให้แรงงานชาวจีนในการทำงานก่อสร้าง ขุดคลอง¹

ใน พ.ศ. 2398 สยามทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์กับอังกฤษ (สนธิสัญญาเบาว์ริง) ส่งผลให้สยามต้องเปิดการค้าเสรีกับอังกฤษอย่างสมบูรณ์และราชสำนักสยามสูญเสียรายได้จากการผูกขาดการค้ากับต่างประเทศ ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการแสวงหารายได้ในทางอื่นๆ เพิ่มขึ้น เช่น การเก็บภาษีให้มากขึ้น โดยเพิ่มภาษีใหม่ 38 ชนิด ที่เก็บจากสินค้าหรือกิจกรรมในชีวิตประจำวันของราษฎร เมื่อมีการติดต่อการค้ากับชาติตะวันตกมากขึ้นทำให้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) ลงทุนสร้างตึกแถวขึ้นในบริเวณถนนที่ตัดขึ้นใหม่คือถนนเจริญกรุง เพื่อให้ชาวจีนและชาวตะวันตกเช่าสำหรับประกอบการค้าและอยู่อาศัย² นอกจากนี้ยังขยายการลงทุนเพื่อผลิตสินค้าส่งออกมากขึ้น เศรษฐกิจของสยามภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษขยายตัวอย่างมากโดยเฉพาะการส่งออกข้าว ซึ่ง

¹ อธิยา โกมลกาญจ. (2541). เศรษฐกิจกับการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว .วารสารรามคำแหง. หน้า 17 - 27.

² ปิยนาด บุนนาค. (2550). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงถึง "เหตุการณ์ 14 ตุลาคม" พ.ศ.2516). หน้า 37 - 49.

กลายเป็นรายได้หลักของประเทศ¹ โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) อุตสาหกรรมข้าวขยายตัวมากขึ้น มีการเปิดที่นาใหม่ ๆ ตามหัวเมืองเพื่อผลิตข้าว การตั้งโรงสีข้าว การค้าข้าว ชาวจีนเข้ามามีบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรมข้าว โดยเป็นเจ้าของโรงสีข้าวและทำกิจการส่งออกข้าวไปขายยังต่างประเทศแข่งกับนายทุนชาวตะวันตก แต่ระบบโครงสร้างการปกครองและระบบราชการแบบเก่าไม่ตอบสนองการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการปฏิรูปขึ้น

การปฏิรูประยะแรกเกิดขึ้นในทันทีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปกครองด้วยพระองค์เองใน พ.ศ. 2416 ที่สำคัญ คือ การจัดระเบียบหน่วยงานการบริหารจัดเก็บภาษีอากรในส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อเป็นหน่วยงานเก็บผลประโยชน์ รายได้ภาษีอากรของแผ่นดินไม่ให้รั่วไหล เพื่อลดบทบาทและอิทธิพลของขุนนางตระกูลใหญ่ และกลุ่มเจ้าภาษีนายอากร รวมถึงสร้างความเข้มแข็งและอำนาจให้กับสถานะพระมหากษัตริย์ แต่ส่งผลให้เกิดการต่อต้านจนเกิดวิกฤตการณ์วังหน้าในปลาย พ.ศ. 2417 ทำให้การปฏิรูประยะแรกหยุดชะงักไป ทรงรอจนกระทั่งสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) พินาศเมื่อ พ.ศ. 2425 และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคตใน พ.ศ. 2428 จึงทรงประกาศยกเลิกตำแหน่งวังหน้าหรือพระมหาอุปราชในทันที และทรงเริ่มปฏิรูปประเทศครั้งใหม่ใน พ.ศ. 2430 โดยมีพระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน² การปฏิรูประยะที่สองนี้เป็นการปฏิรูปการปกครองเพื่ออำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การปฏิรูประบบการคลังและการเก็บภาษี การยกเลิกระบบทาสไพร่ซึ่งเพิ่มแรงงานอิสระในระบบทุนนิยม และวางรากฐานการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ในการปฏิรูปด้านการคลังมีการกำหนดหน้าที่กระทรวงพระคลังให้ชัดเจน แยกเงินแผ่นดินกับเงินส่วนพระองค์ จัดทำงบประมาณ จัดระบบ

¹ อินแกรม, เจมส์ ซี. (2552). การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850 - 1970 = Economic Change in Thailand 1850-1970. แปลโดย ชูศรี มณีพุกษ์ และ เฉลิมพจน์ เอี่ยมมกมล. หน้า 56 - 99.

² ดูเพิ่มเติมใน วุฒิชัย มูลศิลป์. (2552). วิกฤตการณ์วังหน้ากับผลกระทบต่อการปฏิรูปการปกครองในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2417 - 2428). วารสารราชบัณฑิตยสถาน. 34 (2). หน้า 280 - 304. และ วุฒิชัย มูลศิลป์. (2553). พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครอง : พระราชปณิธานในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปกครองแผ่นดิน. วารสารประวัติศาสตร์ (พ.ศ. 2553 - 2554) ฉบับพิเศษ 50 ปี เอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 3 - 29.

เงินตรา เป็นต้น เพื่อให้การคลังของประเทศและการจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อใช้เป็นทุนในการปฏิรูปประเทศ

การปฏิรูปประเทศในระหว่าง พ.ศ. 2430 - 2453 ซึ่งเป็นการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ โดยปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล การปฏิรูปการคลังด้านการเก็บภาษี การทำงบประมาณแผ่นดิน การส่งเสริมการเกษตรและการชลประทาน การพัฒนาการคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร การปฏิรูปสังคมด้วยการยกเลิกระบบไพร่และทาส การปฏิรูปการศึกษา¹ การปฏิรูปประเทศครั้งนี้ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยเฉพาะในโครงการชลประทานและโครงการรถไฟ ทำให้ต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในโครงการดังกล่าว รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่โครงการรถไฟซึ่งเอื้อประโยชน์ทางการเมืองการปกครองมากกว่าด้านเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันรัฐบาลสยามใช้นโยบายการเงินการคลังแบบอนุรักษ์ที่พยายามรักษาสถิติของรายจ่ายและรายได้ จึงกันเงินที่กู้มาจากต่างประเทศส่วนหนึ่งไว้เป็นเงินทุนสำรองมากกว่าการไปใช้ดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ให้ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจอย่างโครงการชลประทาน เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก²

เมื่อเข้าสู่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสยามรัฐยังคงมีรายได้หลักมาจากการส่งออกข้าว แต่การส่งออกข้าวในสมัยนี้ชะลอการขยายตัวลงเมื่อเทียบกับในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว³ โดยมูลค่าสินค้าส่งออกของสยามในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2453-2455 แสดงให้เห็นว่ามูลค่าสินค้าส่งออกของสยามลดลงในช่วง 3 ปีแรกของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดจากสาเหตุภาวะการค้าตกต่ำทั่วโลกและการที่สยามอยู่ในระหว่างเปลี่ยนแปลงระบบค่าเงินกับมาตรฐานทองคำจึงยังไม่มีกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินกับทองคำที่แน่นอน ทำให้ราคาข้าวที่ส่งออกตกต่ำลง ขณะเดียวกันรัฐบาลสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีรายจ่ายจำนวนมากที่ต้องนำมาใช้ดำเนินการปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ นับตั้งแต่ช่วงต้นรัชสมัย รวมทั้งปัญหางบประมาณขาดดุลที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ใน

¹ ปิยนาด บุนนาค. (2550). เล่มเดิม. หน้า 69 – 85.

² สุนทรী อาสะไวย์. (2521). การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 - 2493. หน้า 105 – 108.

³ สมภพ มานะรังสรรค์. (2544). แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 62.

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องแสวงหารายได้ด้วยการระดมทุนผ่านการออกลอตเตอรี่

2.2 การเกิดขึ้นของอากรหวย ก.ข. ใน พ.ศ. 2378

หวย ก.ข. มาจากการละเล่นของกลุ่มชาวจีนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เรียกกันว่า ฮวยหอย เป็นการละเล่นที่มีการทำป้ายเล็กๆ จำนวน 34 ป้าย เขียนด้วยตัวอักษรจีน หวย ก.ข. มีการปรับเปลี่ยนโดยการนำพยัญชนะไทยมาประกอบเข้ากับแผ่นป้ายรูปคนที่มียี่ห้อในนิทานจีนหรือจิวจินแล้วเขียนอักษรไทยกำกับ เช่น ก. สามหอย ข. ง่วยโป๊ ข. เจียมกวย ค. หะตั้ง ค. เม่งจู ฅ. ยิดซัว เป็นต้น จึงเรียกแผ่นป้ายนี้ว่า หวย ก.ข.¹ แต่เดิมการเล่นหอยมีทั้งหมด 34 ตัว ต่อมาผู้คิดเพิ่มเติมขึ้นอีก 2 ตัว ทำให้ เมื่อเริ่มเล่นหอยในไทยมีจำนวน 36 ตัว

2.2.1 พัฒนาการจากการละเล่นของชาวจีนสู่การตั้งโรงหวยในสยาม

ใน พ.ศ. 2375 สยามเกิดภัยแล้ง ชาวนาทำนาไม่ได้ ทำให้ข้าวขาดตลาด จึงมีความจำเป็นต้องซื้อข้าวจากต่างประเทศเข้ามาบริโภค สภาวะเศรษฐกิจและวิถีชีวิตของชาวสยามนั้นมีความเป็นอยู่ที่ฝืดเคือง ข้าวหรือสินค้าต่างๆ มีราคาแพงขึ้น ราษฎรไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อข้าวบริโภค ต้องทำงานรับจ้างโดยมีข้าวเป็นค่าจ้าง เจ้าภานายอากรไม่มีเงินส่งให้รัฐ ต้องนำสินค้าส่งแทนค่าเงินหลวง ชาวจีนไม่มีเงินจ่ายค่าผูกปีที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐแทนการเกณฑ์แรงงาน ทำให้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งข้อสงสัยว่าราษฎรจะนำเงินไปซื้อฝิ่นมาเก็บไว้ขาย จึงโปรดให้ปราบปรามการค้าฝิ่น แต่จำนวนเงินก็ไม่ได้มีมากขึ้นมา ดังที่บันทึกปรากฏว่า

“...เงินตราบัว เงินตราครุฑ เงินตราปราสาท ได้ทำให้ออกไปก็มาก หายไปเสียหมด
ทรงสงสัยว่าคนจะเอาเงินไปซื้อฝิ่นมาเก็บไว้ขายในนี้ จึงโปรดให้จับฝิ่นเผาฝิ่นเสียเป็นอันมาก
ตัวเงินก็ไม่มีขึ้นมา...”²

ช่วงเวลาดังกล่าวเกิดทั้งปัญหาภัยธรรมชาติที่มีความแปรปรวนส่งผลต่อการผลิตข้าวเพื่อบริโภค รัฐขายข้าวในฉางหลวงให้ราษฎรที่ยากจนในราคาถ่วงละ 1 สลึง นอกจากนี้ยังปราบปรามการค้าและการสูบฝิ่นทั้งที่กรุงเทพฯ และตามหัวเมืองต่างๆ อีกจำนวนมาก³ เจ็ดหวงนายอากรสุราจึงกราบทูลว่า ราษฎรเก็บเงินฝังดินและไม่นำออกมาใช้จ่าย และกราบทูลขอให้ตั้ง

¹ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2552). *หอย ก ข*. (ออนไลน์)

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธำรงราชานุภาพ. *เล่มเดิม*. หน้า 507.

³ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี (ข้า บุนนาค). (2504). *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3*. หน้า 276 – 278.

โรงหวยขึ้นและเก็บอากรหวยเพื่อเป็นการนำเงินออกมา พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้เงินเจ้หงตั้งโรงหวยขึ้น การเล่นหวยจึงเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2378 โดยให้สัมปทานหวยแก่กลุ่มพ่อค้าชาวจีน ในช่วงแรกการเล่นหวยใช้ตัวอักษรจีนในการเสี่ยงทาย โดยในการเล่นหวย ก.ข. จะมีการออกหวยวันละ 2 ครั้ง เรียกว่า หวยโรงเช้า หวยโรงค่ำ โดยขุนบานจะนำตัวหวยใส่ถุงมิดชิดแขวนไว้ที่โรงหวยพร้อมคำใบ้ติดไว้ที่หน้าโรงหวย ผู้เล่นจะไปดูป้ายและนำมาแทงหวยกับเสมียนเขียนหวย เมื่อครบกำหนดเวลา เสมียนจะนำโพยรวมไปส่งที่โรงหวยและมีการคิดเงินเดิมพันรวมเสร็จแล้วจึงจะตีกลองบู่โละหะ ขุนบานจะนำตัวหวยออกมาเปิดเผย ผู้เล่นที่ทายถูกจะได้ทายต่อ 30 ต่อ แต่เสมียนจะเก็บค่าตั้งหรือค่าธรรมเนียมทำให้ผู้เล่นเหลือเพียง 29 ต่อ¹ ต่อมาชาวไทยเล่นหวยกันมากขึ้นจึงนำตัวอักษรไทยไปกำกับตัวหวยไว้ด้วย คนไทยยังแต่งกลอนประกอบกับหวย ก.ข. เพื่อให้สามารถจดจำตัวหวยได้แม่นยำมากขึ้น คำกลอนหวย ก.ข. ไม่ปรากฏผู้แต่งแต่ได้รับการท่องติดปากต่อกัน และกลายเป็นต้นแบบของการท่องพยัญชนะไทยในแบบเรียนไทย² ดังตัวอย่างภาพประกอบที่ 1 - 3 ได้แก่ ก. สามหอย ข. ง่วยโป้ และ ค. เม่งจู ตามลำดับ



ภาพประกอบ 1 ก. สามหอย

ที่มา: จมื่นอมรรตธนารักษ์. (2512). เหตุที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเปลี่ยนธงชาติไทย ; ล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 6 สวรรคตคอดกระ ; รัชกาลที่ 6 โปรดเกล้าฯ ให้เลิกหวย ก.ข. ; ที่ประทับชายทะเลของรัชกาลที่ 6 ; กำเนิดสวนลุมพินี. หน้า 77.

¹ อรรถา สายบัว, และ พันธุ์จร จงประสิทธิ์. (2551). วิชาอาชีพชาวสยาม. หน้า 88 – 89.

² พจนานุกรม ฉบับมติชน (ผู้เรียบเรียง). (2546). หวย ก ข ต้นเหตุให้คิดเรียกชื่อ ก ไก่-ฮ นกฮูก ใน ศิลปวัฒนธรรม. 24 (9). หน้า 40 - 43.

“ก. สามหอย เจ้าสวหมวกสามแฉกเป็นเส้นฉาก หนวดที่ปากแดงจำหน้าเป็นสี
ชื่อสามหอยสวณักเป็นจักรี นางชะนีมาเกิดกำเนิดนาม”



ภาพประกอบ 2 ข. ง่วงไป

ที่มา : แหล่งเดิม. หน้า 77.

“ข. ง่วงไปนั้นกำเนิดเกิดเป็นเต่า แต่เข้าเฝ้าเข้าเฝ้าไม่เห็นฉัน
อดอาหารได้จริงไม่ยั้งฟัน ถือพระจันทร์ชูไว้มิได้วาง”



ภาพประกอบ 3 ค. เม่งจุ

ที่มา : แหล่งเดิม. หน้า 78.

“ค. เม่งจูปลาตะเพียนมาเกิดนั้น บอกสำคัญว่าชาติเก่งเป็นสุหยีน
มีลูกอ่อนนอนเห็นว่าเล่นจริง ไม่ประวิงรักบุตรเป็นสุดใจ”¹

โรงหวยแห่งแรกที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 คือ โรงหวยเจ้สัวหง ตั้งอยู่ในกำแพงเมือง
ใกล้สะพานหัน ซึ่งจะออกหวยในเวลาเช้า วันละครึ่ง หอยเป็นที่นิยมในหมู่ชาวจีนทั้งที่เป็นแรงงาน
รับจ้างหรือค้าขาย รวมถึงชาวไทยด้วย เพราะความสนุกสนานตื่นเต้นจากการได้เสี่ยงทายรวมถึง
เงินรางวัลที่ได้ ทำให้โรงหวยได้กำไรมาก ต่อมาพระศรีวิโรจน์ (ดิศ) กรมเศรษฐีชาว² เห็นว่า
เจ้สัวหงหรือเจ้าสัวหงทำกำไรได้มากจึงกราบบังคมทูลขอตั้งโรงหวยขึ้นอีกโรงที่บางลำพู ออกหวย
เวลาค่ำวันละครึ่ง จึงมีหอยเกิดขึ้น 2 โรง เรียกกันว่า โรงเช้า และโรงค่ำ แต่โรงพระศรีวิโรจน์ (ดิศ)
บริหารจัดการภายในโรงหวยไม่ดีทำให้ขาดทุนจนต้องเลิกกิจการไป อากรหอยจึงไปรวมอยู่ที่
โรงของเจ้สัวหงเพียงแห่งเดียว แต่ยังคงเรียกหอยโรงเช้า และหอยโรงค่ำดังเดิม โดยเงินอากรหอย
ในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ ทำเงินได้ราวปีละ 20,000 บาท³ ทั้งยังมีการประมูลปีละครั้งเช่นเดียวกับอากร
บ่อนเบี้ยด้วย นอกจากนี้ยังมีการประมูลอากรหอยตามหัวเมืองต่างๆ ด้วย โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่ง
เป็นนายอากรหอยจะมีบรรดาศักดิ์เป็น ขุนบานเบิกบุรีรัตน เรียกกันโดยทั่วไปว่า ขุนบาน การ
ประมูลอากรหอยส่งผลให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ในแต่ละปีได้อย่างแน่นอน ทั้งนี้กลุ่มเจ้าภาษี
นายอากรยังสร้างฐานะและอิทธิพลจากการประมูลเพื่อเป็นผู้จัดเก็บอากรให้แก่รัฐ และเป็นกลุ่มที่
ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากการรับเก็บอากรต่างๆ ทำให้เจ้าภาษีนายอากรกลายเป็นผู้มี
อิทธิพลและมีเงินซึ่งจะส่งผลต่อมาเมื่อมีการยกเลิกหอยซึ่งเป็นช่องทางผลประโยชน์ของเจ้าภาษี
นายอากร ทำให้เกิดการลักลอบเล่นหอยเถื่อนที่ไม่ทำรายได้ให้แก่รัฐ

2.2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตั้งโรงหวยใน พ.ศ. 2378

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตั้งโรงหวยขึ้นวิเคราะห์ได้ 3 ปัจจัย คือ การเข้ามาของชาวจีน
การจัดเก็บภาษีอากร และสถานการณ์บ้านเมืองที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจ

ปัจจัยที่ 1 คือ การเข้ามาของกลุ่มชาวจีนที่อพยพเข้ามาตั้งแต่ปลายสมัยอยุธยาและ
เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้า

¹ จมื่นอมรรตธรรมาภักษ์. เหตุที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเปลี่ยนธงชาติไทย ; ล้นเกล้าฯ
รัชกาลที่ 6 สำนวณคอคอดกระ ; รัชกาลที่ 6 โปรดเกล้าฯ ให้เลิกหอย ก.ข. ; ที่ประทับชายทะเลของรัชกาลที่ 6 ;
กำเนิดสวนลุมพินี. หน้า 77.

² สันนิษฐานว่าเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับพ่อค้าชาวจีนในสยาม

³ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. เล่มเดิม. หน้า 527.

เจ้าอยู่หัวมีชาวจีนอพยพเข้ามามากถึงปีละ 15,000 คน¹ ชาวจีนบางคนเป็นพ่อค้าทำการค้าระหว่างราชอาณาจักรสยามกับจีน บางส่วนเปิดร้านค้าขายสินค้านานาชนิด แต่ส่วนมากรับจ้างเป็นกุลีแบกหาม แรงงานชุดคลอง แรงงานทำสวนทำไร่โดยเฉพาะไร่อ้อย เพราะในช่วงนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลขยายตัวอย่างมาก ชาวจีนบางส่วนลงไปทำเหมืองแร่ทางภาคใต้ ชาวจีนเหล่านี้ได้้นำการละเล่นที่เรียกว่า ฮวยหอย เข้ามาเล่นในกลุ่มชาวจีนด้วยกัน เพื่อเป็นการพักผ่อนหลังจากการทำงาน นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเล่นหอยในสยาม ทั้งนี้ชาวจีนที่อพยพเข้ามาอยู่ในสยามต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ เรียกว่า ค่าผูกปี้ ซึ่งสร้างรายได้ให้แก่รัฐทางหนึ่ง นอกจากนี้กลุ่มชาวจีนบางส่วนได้เข้ามาทำงานในราชสำนัก โดยเฉพาะเมื่อมีการใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บเงินให้แก่รัฐ

ปัจจัยที่ 2 การนำระบบเจ้าภาษีนายอากรและการประมูลอากรมาใช้ในการจัดเก็บรายได้ของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ รัฐให้อำนาจแก่เอกชนในการจัดเก็บภาษีอากรตามที่ประมูลไว้จัดส่งให้แก่รัฐ ผู้ที่ประมูลอากรได้จะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่รัฐก่อนที่จะหาทำกำไรในการจัดเก็บภาษีของตน และมีการกำหนดพิภคอัตราการจ่ายเงินภาษีให้แก่รัฐซึ่งผู้ประมูลต้องส่งจ่ายตามกำหนด² โดยในรัชสมัยนี้จัดเก็บภาษีใหม่ จำนวน 38 ประเภทเป็นภาษีที่เก็บจากการพนันและจากผลผลิตประเภทต่างๆ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาษีนายอากรจะต้องประมูลเพื่อให้ได้รับสิทธิในการจัดเก็บภาษีและจะได้รับบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง ในการประมูลอากรมีชาวจีนได้รับสิทธิให้ทำหน้าที่เจ้าภาษีนายอากรเพื่อจัดเก็บภาษีให้รัฐเป็นจำนวนมาก และสามารถประมูลอากรได้หลายประเภท ดังตารางที่ 1 ทั้งยังผูกขาดอากรตามหัวเมืองต่างๆ ด้วย

¹ วราภรณ์ จิรัชยศักดิ์. (2547). นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 62.

² ญาดา ประภาพันธ์. (2524). ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า. ยุคต้น. หน้า 104 – 105.

ตาราง 1 เจ้าภาษีนายอากรในสมัยรัชกาลที่ 3 (เฉพาะช่วง 2372 - 2393)

เจ้าภาษีนายอากร	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ (%)
1. เจ้าภาษีนายอากรที่เป็นคนไทย (ไม่ได้เป็นข้าราชการมาก่อน)	15	20.83
2. เจ้าภาษีนายอากรที่เป็นขุนนางและข้าราชการมาก่อนเป็นเจ้าภาษีนายอากร	8	11.11
3. เจ้าภาษีนายอากรที่เป็นคนจีน	49	68.06
รวม	72	100.00

ที่มา : สุวิทย์ ธีรศาสตร์. (2525). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชถึงสมัยรัชกาลที่ 3* (พ.ศ. 2310-2394) : รายงานการวิจัย. หน้า 146.

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าเจ้าภาษีนายอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นกลุ่มชาวจีนจำนวนมากถึงร้อยละ 68.06 ในขณะที่ชาวไทยรวมกันทั้งผู้ที่เป็นขุนนางข้าราชการและไม่เคยเป็นข้าราชการมีเพียงร้อยละ 31.94 เท่านั้น จึงกล่าวได้ว่ากลุ่มชาวจีนมีส่วนสำคัญในระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีชาวจีนบางส่วนที่เป็นนายอากรหลายเมืองหรือจัดเก็บอากรหลายประเภทพร้อมกัน เช่น ใน พ.ศ. 2378 จินหงหรือเจี๊หวงผู้ก่อตั้งโรงหอยคนแรกในสยามเป็นนายอากรสุรามีบรรดาศักดิ์เป็นพระศรีไชยบาน พ.ศ. 2385 จินเล้งเป็นนายอากรสุราในเมืองปราจีน นครนายก ฉะเชิงเทรา และพนัสนิคม ทั้งยังเป็นนายอากรสมพัตรในปราจีนและนครนายกด้วย พ.ศ. 2388 จินลักเป็นนายอากรบ่อนเบี้ยทั้งของบ่อนคนไทยและบ่อนคนจีน ในเมืองฉะเชิงเทราและพนัสนิคม¹ กลุ่มชาวจีนอพยพจึงมีส่วนสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการตั้งโรงหอยขึ้น ทั้งการริเริ่มนำหอยเข้ามาเล่นในสยาม และในฐานะผู้มีส่วนขับเคลื่อนระบบการจัดเก็บภาษีอากร และในฐานะการเป็นเจ้าภาษีอากรต่างๆ โดยเฉพาะอากรหอย ก.ข.

ปัจจัยที่ 3 ที่ส่งผลต่อการตั้งโรงหอย คือ สถานการณ์บ้านเมืองส่งผลต่อเศรษฐกิจและมีส่วนกระตุ้นให้มีการจัดตั้งโรงหอยขึ้น กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2375 เศรษฐกิจของสยามไม่ค่อยดีเนื่องด้วยปัญหาภัยธรรมชาติทำให้ผลผลิตข้าวในประเทศไม่เพียงพอต่อการบริโภค ทำให้ต้อง

¹ สุวิทย์ ธีรศาสตร์. (2525). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชถึงสมัยรัชกาลที่ 3* (พ.ศ. 2310-2394) : รายงานการวิจัย. หน้า 149 - 151.

ซื้อข้าวจากต่างประเทศส่งผลกระทบต่อการค้าของประชาชนและเศรษฐกิจของสยาม ดังปรากฏในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการที่บันทึกว่า

“...ครั้งแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปีเถาะ (พ.ศ. 2374)

น้ำมาก เมื่อปีมะโรง (พ.ศ. 2375) น้ำน้อยข้าวแพงถึงต้องซื้อข้าวต่างประเทศเข้ามาจ่ายขาย

คนก็ไม่มีเงินจะซื้อข้าวกิน ต้องมารับจ้างทำงานคิดเอาข้าวเป็นค่าจ้าง เจ้าภาชีอากรก็ไม่มีเงินจะส่ง

ต้องเอาสินค้าใช้ค่าเงินหลวง ที่สุดจนเงินผูกปี้ก็ไม่มีเงินจะให้ ต้องเข้ามาทำงานในกรุงฯ

จึงทรงพระราชดำริแคลงไปว่า เงินตราบัว เงินตราครุฑ เงินตราปราสาท ได้ทำให้ออกไปก็มาก

หายไปเสียหมด ทรงสงสัยว่าคนจะเอาเงินไปซื้อฝิ่นมาเก็บไว้ขายในนี้ จึงโปรดให้จับฝิ่นเผาฝิ่น

เสียเป็นอันมาก ตัวเงินก็ไม่มีขึ้นมา...”

ประกอบกับปัญหาฝิ่นจากชาวจีนที่อพยพเข้ามา รวมถึงการที่อังกฤษค้าขายฝิ่นเอากำไรจากชาวจีนที่ติดฝิ่นในสยาม ซึ่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและให้มีการปราบฝิ่นอย่างจริงจัง โดยให้โรงพิมพ์หมดบรัดเลย์พิมพ์ประกาศห้ามสูบฝิ่นหรือซื้อขายฝิ่น ให้จับกุมและออกบทลงโทษแก่ผู้ที่ลักลอบซื้อขาย ซึ่งสามารถจับฝิ่นปริมาณมากประกอบด้วย ฝิ่นดิบจำนวน 3,700 หาบ ฝิ่นสุกจำนวน 2 หาบ² รวมเป็นน้ำหนักมากถึง 222,120 กิโลกรัม คิดเป็นจำนวนเงิน 18,590,000 บาท มากกว่างบประมาณแผ่นดินหลายเท่าและนำมาเผาทำลายที่สนามไชย หน้าพระที่นั่งสุทไธสวรรย์ เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2382 การปราบปรามฝิ่นไม่สามารถทำให้มีเงินเพิ่มขึ้นมาได้ ส่วนหนึ่งเพราะประชาชนไม่นำเงินออกมาใช้จ่าย นำไปสู่การตั้งโรงหวยและโรงบ่อน เพื่อดึงดูดใจให้ประชาชนนำเงินออกมาเล่นหวยเล่นพนันแทน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสถานการณ์บ้านเมืองเป็นส่วนกระตุ้นให้เกิดการตั้งโรงหวยขึ้นเพื่อให้ประชาชนนำเงินออกมาใช้จ่าย การตั้งโรงหวยและการจัดเก็บอากรหวยโดยมีชาวจีนเป็นผู้ดำเนินการจึงเป็นวิธีการที่รัฐจะสามารถระดมทุนหรือชักจูงใจให้ประชาชนนำเงินออกมาใช้จ่ายได้ ทั้งชาวสยามมีอุปนิสัยรักความสนุกสนาน ชอบเล่นการพนัน เสียดวง โดยเฉพาะในกลุ่มนักเสี่ยงโชค³ การเล่นหวย ก.ข. จึงได้รับความนิยมได้ง่าย

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ. เล่มเดิม. หน้า 507.

² วุฒิชัย มูลศิลป์. (2542). ปัญหาฝิ่นในเมืองไทยก่อนสนธิสัญญาเบาว์ริง. วารสารสังคมศาสตร์ มคอฉบับพิเศษ. หน้า 110-129.

³ มงเซญอร์ ปาลเลกัวซ์. (2552). เล่าเรื่องกรุงสยาม แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. หน้า 141.

2.3 การแสวงหารายได้จากการเก็บอากรหอย ก.ข.

โครงสร้างเศรษฐกิจที่กล่าวในหัวข้อ 2.1 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนำไปสู่การหาหนทางเพิ่มรายได้ โดยเฉพาะจากการเก็บภาษี อากรหอย ก.ข. เป็นหนึ่งในภาษีอากรที่ตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2378 จากภาษีอากรใหม่จำนวน 38 ชนิด¹ การตั้งภาษีอากรใหม่เป็นเพราะในรัชสมัยนี้มีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทั้งค่าใช้จ่ายด้านการศาสนาและการกุศล การบูรณะบ้านเมือง รวมถึงค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศที่ใช้จ่ายไปจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องหารายได้จากช่องทางอื่นๆ มาใช้จ่าย การตั้งอากรใหม่เพิ่มขึ้นช่วยให้รัฐสามารถเพิ่มรายได้มากขึ้นและสามารถจัดเก็บได้อย่างแน่นอนผ่านเจ้าภาษีนายอากร

2.3.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่ออากรหอย ก.ข. ตั้งแต่ พ.ศ. 2378 – 2417

ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการจัดเก็บอากรหอย ก.ข. แบ่งเป็น 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 และปัจจัยจากรายจ่ายแผ่นดินที่ส่งผลให้มีการเก็บภาษีเพิ่มและมีการจัดตั้งภาษีใหม่ โดยเฉพาะอากรหอย ก.ข. ทั้งยังมีปัจจัยที่เกี่ยวกับการนำลอตเตอรีมาเล่นครั้งแรกใน พ.ศ. 2417 และการเล่นการพนันรูปแบบอื่นๆ ที่ส่งผลต่ออากรหอยในช่วง พ.ศ. 2378 - 2417

ปัจจัยแรก คือ การสูญเสียการผูกขาดสินค้าบางอย่างของรัฐบาลที่เป็นผลมาจากการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2369 สยามได้ทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ฉบับแรก (สนธิสัญญาเบอร์นี) กับทูตอังกฤษ นายเฮนรี เบอร์นี ผลของการทำสนธิสัญญาเบอร์นีทำให้รัฐสูญเสียการผูกขาดทางการค้าบางอย่าง ซึ่งแต่เดิมกรมพระคลังสินค้าผูกขาดสินค้าเหล่านั้นไว้ให้ราชสำนักเป็นผู้ขาย แต่ในขณะเดียวกันทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้า จากการผลิตพอเพียงสู่การผลิตเพื่อส่งออกมากขึ้น เมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงส่งผลให้รัฐต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการเพื่อหาผลประโยชน์ให้ได้มากขึ้น ทำให้เกิดภาษีใหม่ที่เกิดขึ้นอีก 38 ชนิดล้วนเป็นภาษีที่เก็บจากสินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน รวมถึงกิจกรรมทั่วไปที่ปฏิบัติกัน

¹ ภาษีใหม่ 38 ชนิด ประกอบด้วยภาษีบ่อนเบี้ย หอย ก.ข. ภาษีของต้องห้ามหกอย่าง (อากรรังนก ไม้กฤษณานอแรด งาช้าง ไม้จันทน์ ไม้หอม) ภาษีพริกไทย ภาษีฝาง ภาษีไม้แดง ภาษีเกลือ ภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันต่างๆ ภาษีกระชะ ภาษีต้นยาง ภาษีไต้ชัน ภาษีฟืน ภาษีจาก ภาษีกระชาง ภาษีไม้ไผ่ป่า ภาษีไม้รวก ภาษีไม้สีสุก ภาษีไม้ค้ำพลู ภาษีไม้ต่อเรือ ภาษีไม้ซุง ภาษีฝ้าย ภาษียาสูบ ภาษีปอ ภาษีคราม ภาษีเนื้อแห้ง ปลาแห้ง ภาษีเยื่อเคียว ภาษีน้ำตาลทราย ภาษีน้ำตาลหม้อ ภาษีน้ำตาลอ้อย ภาษีสำรวจ ภาษีเตาตาล ภาษีจันอับ ไฟเทียนไขเนื้อและขนมต่างๆ ภาษีปูน ภาษีเกวียน โคต่าง เรือจ้างทางโยง

สยาม โดยอากรหอย ก.ข. สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงเมื่อเทียบกับภาษีอากรใหม่ที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน

ปัจจัยที่ 2 คือ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมีรายจ่ายค่อนข้างมาก ทั้งการใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางการทหาร การป้องกันประเทศ ค่าใช้จ่ายในราชสำนัก ค่าใช้จ่ายทางศาสนา ซึ่งมีการใช้เงินจำนวนมากทำให้รัฐต้องหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อไม่ให้กระทบกับเศรษฐกิจของประเทศ โดยสามารถจำแนกรายจ่ายต่างๆ ได้ดังนี้

ตาราง 2 ตารางแสดงรายจ่ายของรัฐบาลสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2378 – 2394

รายจ่าย	จำนวนเงินโดยเฉลี่ย
1. การสร้างและบูรณะบ้านเมือง	104,000
2. การทหารและการป้องกันประเทศ	3,954,690
3. การบริจาคเพื่อการกุศลและด้านศาสนา	4,766,480
4. ค่าใช้จ่ายในราชสำนักและเบี้ยหวัด	826,993
รวม	9,652,163

ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก วราภรณ์ จิรัชยศักดิ์. (2547). นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 67 - 70. และสุวิทย์ ธีรศาสตร์. (2525). ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชถึงสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2310-2394) : รายงานการวิจัย. หน้า 202 - 232.

จากตารางที่ 2 แสดงรายจ่ายโดยเฉลี่ยของรัฐบาลสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. 2378 – 2394 มีรายจ่ายรวมทั้งสิ้นประมาณ 9,652,163 บาท เทียบเป็นร้อยละ 62.89 ของรายรับของรัฐในรัชสมัยนี้¹ รายจ่ายที่มากที่สุด คือ ค่าใช้จ่ายเพื่อการกุศลและด้านศาสนา รองลงมา คือ ด้านการทหารและการป้องกันประเทศ ค่าใช้จ่ายในราชสำนักและเบี้ยหวัด การสร้างและบูรณะวัดและบ้านเมือง ตามลำดับ ซึ่งนับว่าเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มขึ้น

¹ ค่าเฉลี่ยนี้คำนวณจากข้อมูลรายได้แผ่นดินของสุวิทย์ ธีรศาสตร์ (2525). ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชถึงสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2310-2394) : รายงานการวิจัย. หน้า 192.

การเก็บอากรหอย ก.ข. ในสมัยนี้จึงเกิดจากการที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นความสำคัญของรายได้ที่รัฐบาลได้จากภาษีอากรการพนันและมีนโยบายอย่างชัดเจนที่จะ แสวงหารายได้จากภาษีอากรการพนันต่างๆ รัฐจึงพยายามจัดเก็บภาษีอากรการพนันให้ได้มากที่สุด นำมาสู่การเพิ่มชนิดของการพนันและขยายขอบเขตของการจัดเก็บภาษีอากรการพนันจาก เดิมที่มีการเก็บอากรบ่อนเบี้ยจากผู้ที่มีรายได้จากการเล่นพนัน ซึ่งเป็นอากรที่มีการเก็บมาตั้งแต่ใน สมัยอยุธยาตอนปลายต่อเนื่องมาจนถึงสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ในสมัยนี้ได้เพิ่มชนิดของการพนัน และขอบเขตการจัดเก็บภาษีอากรการพนันเพิ่มขึ้นอีก 3 ชนิด คือ หอย ก.ข. บ่อนเบี้ย การพนันอื่นๆ โดยการจัดเก็บภาษีอากรการพนันนี้ รัฐบาลให้เอกชนประมูลเป็นเจ้าภาษีนายอากร จัดเก็บภาษี และส่งเงินให้รัฐบาล ซึ่งอากรบ่อนเบี้ย และอากรหอย ก.ข. ที่เริ่มเก็บใน พ.ศ. 2378 สร้างรายได้ จากเก็บอากรมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีการยกเลิกภาษีอากรการ พนันเหล่านี้

การเก็บภาษีอากรการพนันทำรายได้ให้รัฐอย่างมาก โดยในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐมีรายได้จากการเก็บอากรหอยปีละ 20,000 บาท ในสมัยพระบาทสมเด็จพระ จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เงินอากรหอยที่เก็บได้เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 200,000 บาท¹ ส่วนในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงกลางสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐมีรายได้จำนวนมากจากการเก็บอากรการพนัน ดังเห็นได้จากตารางที่ 3 ที่แสดง รายได้ภาษีอากรจากการพนันเปรียบเทียบกับรายได้รัฐ ระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2460 อากรการพนัน รวมกันสามารถทำรายได้ให้แก่รัฐมากที่สุดถึง 9,707,246 บาท ใน พ.ศ. 2447 อากรหอยเพียง อย่างเดียวสามารถทำรายได้ถึง 3,629,827 บาท คิดเป็นร้อยละ 5.45 ของรายได้รัฐทั้งหมด และ คิดเป็นร้อยละ 48.78 รายได้จากภาษีการพนัน

¹ มงเซญอร์ ปาลเลกัวซ์. (2552). *เล่าเรื่องกรุงสยาม*. เรียบเรียงโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. หน้า 208.

ตาราง 3 ตารางแสดงรายได้ภาษีอากรจากการพนันเปรียบเทียบกับรายได้รัฐ ระหว่าง พ.ศ. 2435 – 2460 (หน่วย : บาท)

พ.ศ.	บ่อนเบี้ย	หวย	การพนัน อื่นๆ	รวมรายได้จาก ภาษีอากรการ พนัน	รายได้รัฐ ทั้งหมด (ล้านบาท)
2435	1,832,260	901,761		2,734,021	15.38
2436	1,976,430	937,019		2,907,449	17.39
2437	2,283,306	1,036,867		3,320,167	17.33
2438	2,777,100	1,219,360		3,996,460	18.07
2439	2,948,902	1,221,520		4,170,422	20.61
2440	4,224,268	1,192,060		5,416,328	24.81
2441	4,676,976	1,400,778		6,077,754	28.50
2442	4,679,173	1,621,082		6,300,255	29.92
2443	5,244,522	1,524,747		6,769,269	35.61
2444	5,460,545	1,909,933		7,370,478	36.16
2445	4,566,255	1,997,530		6,563,785	39.15
2446	5,546,011	2,077,471	600,877	8,224,359	43.45
2447	6,879,526	2,291,109	536,611	9,707,246	46.05
2448	5,732,517	2,391,489	665,364	8,789,370	51.66
2449	3,604,538	2,697,947	770,372	7,072,857	57.71
2450	3,506,815	2,889,948	650,468	7,047,231	55.82
2451	3,076,542	3,184,869	587,059	6,848,883	60.86
2452	3,332,479	2,919,000	563,472	6,814,951	62.68
2453	3,431,197	3,069,759	530,379	7,031,335	63.51
2454	2,993,732	3,032,124	521,902	6,547,758	61.49
2455	3,215,600	3,629,827	534,934	7,380,361	66.88
2456	3,536,206	3,481,215	699,312	7,716,733	74.40
2457	3,174,400	3,535,592	736,496	7,446,488	73.90
2458	3,286,400	3,465,330	715,090	7,466,820	77.30
2459	2,839,530	46,901	1,965,903	4,852,334	82.91
2460	5,540	1,600	2,129,025	2,136,165	86.50

ที่มา : พงทิพย์ไพโรจน์ และมานะ ภัทรธรรม รวบรวม. (2519). *ประมวลรายรับและรายจ่ายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2435 – 2517 (1892 - 1974)*. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1 – 13. และ *Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1921*. pp. 46, 54 อ้างถึงใน กาญจนา จินตกานนท์. (2530). *นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากรการพนัน พ.ศ. 2367 – 2460*. หน้า 163.

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า อากรบ่อนเบี้ยและอกรหอยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ปี จากนั้นอากรบ่อนเบี้ยจึงค่อยๆ ลดลงใน พ.ศ. 2446 เนื่องจากรัฐเริ่มมีการแยกการพนันอื่นๆ ไปจัดเก็บภาษีอากรเอง ในขณะที่อกรหอย ก.ข. ยังคงมีและมีรายได้ที่มั่นคงอยู่ และจะสังเกตได้ว่า แม้ว่า พ.ศ. 2459 อกรหอย ก.ข. จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ยังคงมีเงินอากรค้างชำระอยู่ใน พ.ศ. 2459 จำนวน 46,901 บาท และใน พ.ศ. 2460 จำนวน 1,600 บาท ในขณะเดียวกันตารางนี้ยังแสดงให้เห็นยอดเงินของภาษีอากรการพนันอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งอากรส่วนนี้รัฐเข้ารับเป็นผู้จัดเก็บเองโดยตรงทำให้รัฐจะได้รับรายได้ในส่วนนี้โดยไม่ต้องผ่านผู้รับจัดเก็บภาษีอากรและได้รับเงินที่เต็มจำนวน นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มลดบทบาทของเจ้าภาษีนายอากรลง และเริ่มรวมอำนาจกลับเข้าสู่ราชสำนักอีกครั้ง

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่ออกรหอย ก.ข. ตั้งแต่ พ.ศ. 2375 – 2417 ประกอบด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากสนธิสัญญาเบอริน รวมถึงสนธิสัญญาการค้ากับต่างประเทศอื่นที่ส่งผลให้รัฐขาดรายได้และต้องหาช่องทางเพิ่มรายได้ ประกอบกับค่าใช้จ่ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวค่อนข้างมาก ทำให้ต้องหารายได้เพิ่มมากขึ้น จนเกิดการจัดเก็บภาษีใหม่ 38 ชนิด โดยหอยเป็นหนึ่งในภาษีอากรใหม่ที่เกิดขึ้นและทำรายได้ได้สูงกว่าอากรอื่นๆ

นอกจากนี้ปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้หอย ก.ข. ได้รับความนิยมมากขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การขยายตัวของเมืองและการก่อสร้างทางรถไฟไปยังหัวเมืองต่างๆ ทำให้การคมนาคมขนส่งและการเดินทางเข้ามาในเมืองสะดวกมากขึ้น ทำให้เหล่านักพนันตามหัวเมืองต่างๆ สามารถเดินทางเข้ามาเล่นการพนันในเมืองได้มากขึ้น ทั้งการเล่นหอยในสมัยนี้มีการส่งโพยหอยผ่านเสมียนชาวจีนที่รออยู่ตามชุมทางรถไฟและนำมาส่งยังโรงหอย แสดงให้เห็นถึงความนิยมของการเล่นหอยในหัวเมืองต่างๆ ด้วย¹

2.3.2 การจัดการรายได้จากอกรหอย ก.ข. ตั้งแต่ พ.ศ. 2378 – 2459

ในช่วง พ.ศ. 2378 – 2459 รัฐมีรายได้จากอกรหอย ก.ข. จากช่วงเริ่มก่อตั้งโรงหอยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเพิ่มขึ้นปีละ 20,000 บาท และในช่วงต้นของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรายได้จากอกรหอย ก.ข. เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 200,000 บาท²

¹ ภัทรรัตน์ พันธุ์ประสิทธิ์. (2561). ความสำคัญของการพนันและการเล่นหอยในสังคมสยาม ที่มาของ “ภาษีบาป”. *ศิลปวัฒนธรรม*. (ออนไลน์)

² มงเซญอร์ ปาลเลกัวซ์. (2552). *เล่มเดิม* หน้า 208.

และยังมีรายได้เพิ่มขึ้นทุกๆ ปี เห็นได้จากตารางที่ 3 รายได้ในส่วนของอากรหอย ก.ข. ขึ้นต่อกรมพระคลังสินค้าและถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ รายได้ที่ส่งให้แก่กรมพระคลังสินค้าโดยตรง และรายได้ที่มอบให้พระบรมวงศานุวงศ์ ในช่วงที่เจ้าหลวงเป็นนายอากรหอย ก.ข. เมื่อได้กำไรจะต้องทูลเกล้าถวายฯ พระเจ้าลูกเธอทุกพระองค์ องค์ละ 2 ชั่งทุกปี ปีละ 100 – 200 ชั่ง¹ คิดเป็นเงินประมาณ 8,000 – 16,000 บาท แต่ในปีอื่นๆ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าอากรหอยถูกแบ่งเป็นจำนวนเท่าใด แต่รายจ่ายที่มอบให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ เฉพาะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมากถึง 112,793 บาท² ทั้งยังเพิ่มขึ้นในสมัยต่อมา ผู้ที่ได้รับประโยชน์รายได้จากอากรหอยจึงเป็นเพียงราชสำนักและเจ้าภาชีนายอากรเท่านั้น การจัดการรายได้จำนวนนี้ยังไม่ถูกกระจายไปใช้ยังหน่วยงานอื่นๆ หรือเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ ในขณะที่เจ้าภาชีนายอากรที่ทำหน้าที่จัดเก็บอากรหอยและอากรอื่นๆ ได้รับผลกำไรจำนวนมากและสามารถส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวในประเทศจีนได้ บางส่วนสะสมอิทธิพลและกำลังคนจนทำให้เกิดปัญหาขูดรีดภาษีจากประชาชนและมีการทุจริตจนนำไปสู่การยกเลิกอากรหอยใน พ.ศ. 2459

2.4 การยกเลิกอากรหอย ก.ข. พ.ศ. 2459

ความต้องการเล่นหอยของชาวสยามมีมากขึ้นเกินกว่าที่รัฐจะควบคุมได้ ก่อให้เกิดปัญหาสังคม ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ยากจนลง เกิดอัตรพาลขึ้นซึ่งเป็นผลจากการมีโรงบ่อนและโรงหอย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริในการยกเลิกหอย โดยการลดจำนวนบ่อนเบี้ยปรากฏใน พ.ศ. 2430 มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยกเลิกอากรบ่อนเบี้ย จ.ศ. 1249 แต่กระบวนการยกเลิกบ่อนเบี้ยและหอยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่สำเร็จเนื่องจากเสด็จสวรรคตก่อน นอกจากนี้ผลประโยชน์แผ่นดินจากอากรบ่อนเบี้ยและอากรหอยรวมกันใน พ.ศ. 2447 มีมูลค่าถึง 9,707,246 บาท³ หากยกเลิกทันทีจะทำให้สูญเสียรายได้จำนวนมากและไม่สามารถทดแทนได้ทัน อาจส่งผลต่อ

¹ เจริญ ตันมหาพราน. (2554). *ยี่ก่อง*. หน้า 11.

² วราภรณ์ จิรัชัยศักดิ์. (2547). นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 67 - 70.

³ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ. *เล่มเดิม*. หน้า 528.

งบประมาณในการจัดราชการแผ่นดินอื่นๆ จึงมีการลดบ่อนเบี้ยลงตามลำดับ¹ และยกเลิกอากรหยดตามมา

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ที่จะให้เร่งการยกเลิกบ่อนเบี้ยและอากรหยดให้เร็วขึ้น โดยโปรดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติรวบรวมเงินเหลือจ่ายประจำปีเตรียมไว้ทดแทนเงินที่ขาดหายไป ในขณะเดียวกันโปรดให้พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังเตรียมการสำหรับการเลิกหยดไว้ล่วงหน้า โดยใน พ.ศ. 2455 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชกรณียกิจที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ การป้องกันประเทศโดยการตั้งกองเสือป่าและลูกเสือ เพื่อปลุกใจประชาชนให้รักชาติ และอีกประการหนึ่งคือการยกเลิกหยด ก.ข. เพื่อให้ประชาชนหลุดพ้นจากอบายมุข แต่เมื่อพิจารณารายได้ของภาษีอากรแผ่นดินในปีนั้น แม้ว่าจะมีลดจำนวนบ่อนเบี้ยไปเป็นจำนวนมากแล้ว แต่เงินที่ได้จากอากรหยดยังคงมีมูลค่าถึง 3,629,827 บาท² หากยกเลิกทั้งหมดเพียงคราวเดียวจะก่อให้เกิดปัญหาเงินไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในงานราชการอื่นๆ พระองค์จึงตั้งพระทัยที่จะสละทรัพย์ส่วนพระองค์ทดแทนเงินอากรหยด แต่ด้วยภาระการเงินในการจัดตั้งกองเสือป่าและลูกเสือรายจ่ายที่ตกค้างมาจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครั้นเสด็จประพาสยุโรป พ.ศ. 2450 รายจ่ายค่าเครื่องประดับของพระราชวงศ์และเจ้าจอมต่างๆ รวมไปถึงรายจ่ายในการก่อสร้างพระที่นั่งอนันตสมาคมและพระราชวังบ้านปืน จังหวัดเพชรบุรีที่ค้างอยู่ ทำให้ไม่อาจนำพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์มาทดแทนอากรหยดได้ในขณะนั้น³

พ.ศ. 2458 การเงินส่วนพระมหากษัตริย์กระตือรือร้น เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจแบบเสรี การเปิดโอกาสให้มีการลงทุนของเอกชนและประชาชนมากขึ้น ในขณะเดียวกันการเพิ่มรายได้ของการเงินส่วนพระมหากษัตริย์มาจากการร่วมลงทุนในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยมีการซื้อหุ้น การปล่อยกู้ในธุรกิจต่างๆ รวมไปถึงการดำเนินธุรกิจที่ดิน ตลาดและตึกแถว⁴ การลงทุนในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีส่วนช่วยในการเพิ่มเงินส่วนพระมหากษัตริย์ที่มากขึ้น ทำให้ทรงตัดสินใจ

¹ ดูรายละเอียดใน ณัฐยา อัสวพงษ์อนันต์. (2548). *บ่อนเบี้ยในสังคมไทย พ.ศ. 2367 – 2460 : การศึกษาเชิงสังคมวัฒนธรรม*. หน้า 61 – 82.

² สมเด็จพระยาตำราภิรมย์. *เล่มเดิม*. หน้า 527.

³ จมื่นอมรรตฤณารักษ์. *เล่มเดิม*. หน้า 112 – 117.

⁴ ชลลดา วัฒนศิริ. (2531, 2 มิถุนายน). พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433 – 2475 ใน *เศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์*. หน้า 5 – 30.

พระราชหฤทัยเด็ดขาดในการนำพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ทดแทนเงินอากรหวยที่รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ไป นอกจากนี้สาเหตุสำคัญมาจากผลเสียจากการเล่นหวยที่รุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการติดการพนันของประชาชนและจากอิทธิพลของเจ้ามือหวย โดยมีการออกพระราชบัญญัติการพนันให้ยกเลิกหวย ก.ข. ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2458 ความว่า

“...ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พระพุทธศักราช 2459 เป็นต้นไปให้เลิกอากรหวยจีน ก.ข., ในมณฑลกรุงเทพฯ เสีย, และให้แก่พระราชบัญญัติการพนัน ร.ศ. 111 โดยยกการพนันภาคที่ 2 ไปรวมไว้ในภาคที่ 1, โดยประเภทการพนันต้องห้ามผู้หนึ่งผู้ใดเล่นการพนันนอกหวย, หรือเล่นการพนันโดยใช้ทำนองเดียวกันกับการออกหวยต่อไป, พิจารณาเป็นสัปดาห์ให้ลงโทษผู้นั้น ดังต่อไปนี้คือ. ให้ปรับเจ้ามือ, หรือเจ้าสำนักคนหนึ่งคราวละ 4,000 บาท, เป็นพินัยหลวงทุกคราวที่ออกหวย ถ้าไม่มีเงินค่าปรับให้จำคุก 6 เดือน ให้ปรับผู้แทงคนหนึ่ง คราวละ 2,000 บาท, เป็นพินัยหลวงทุกคราวที่แทง ถ้าไม่มีเงินเสียค่าปรับให้จำคุก 3 เดือน ให้ปรับผู้สมัครเป็นใจไม่พ้องร้องคนหนึ่งคราวละ 1,000 บาท, เป็นพินัยหลวง ถ้าไม่มีเงินเสียค่าปรับให้จำคุก 1 เดือน ประกาศมา ณ วันที่ 15 มีนาคม, พระพุทธศักราช 2458, เป็นวันที่ 1943 ในรัชกาลปัตยุบันนี้.”¹

2.4.1 ปัญหาที่ส่งผลต่อการยกเลิกหวย ก.ข. ใน พ.ศ. 2459

ปัญหาที่ส่งผลให้ยกเลิกอากรหวย ก.ข. ใน พ.ศ. 2459 รวมถึงอากรบ่อนเบี้ยใน พ.ศ. 2460 ประกอบด้วยปัญหา 3 ประการ คือ ปัญหาจากผู้มีอิทธิพลชาวจีน ปัญหาความยากจน และปัญหาอาชญากรรมและความวุ่นวายในสังคม ส่งผลให้ผู้ปกครองและรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอดและนำไปสู่ยกเลิกอากรหวย

ปัญหาแรก ปัญหาจากผู้มีอิทธิพลชาวจีนเป็นผลจากการเกิดระบบเจ้าภาษีนายอากรที่สร้างอำนาจและอิทธิพลให้แก่เจ้าภาษีนายอากรทั้งทางการปกครองและอำนาจทางเศรษฐกิจ เจ้าภาษีนายอากรได้รับผลประโยชน์จากการทำหน้าที่จัดเก็บภาษีให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก เพราะยังเก็บภาษีจากประชาชนได้มาก เจ้าภาษีนายอากรก็ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ บางส่วนข่มขู่และขูดรีดเงินจากประชาชน เกิดปัญหาจากการผูกขาดภาษี ทำให้รัฐไม่ได้รายได้จากภาษีอย่างเต็มที่ เจ้าภาษีนายอากรหลายคนใช้เล่ห์เหลี่ยม เช่น การส่งเงินไม่ครบตามจำนวน การขอลดเงินประมูล ค้างส่งเงินรัฐ ทำให้รัฐสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก ประกอบกับปัญหาการสร้างอิทธิพลของเจ้าภาษีนายอากรด้วยวิธีต่างๆ เพื่อให้ตนประมูลภาษีที่ต้องการได้ เช่น

¹ จมื่นอมรรตฤณารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 121 – 123.

การตัดสินบนเจ้านายหรือขุนนางที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการประมูลแข่งขันเจ้าภาชีนายอากรมักจะเป็นเจ้าภาชีนายอากรคนเดิมที่ประมูลได้หรือการกดราคาประมูลหรือให้มีราคาเท่าเดิมติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี¹ แม้ว่ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะมีการผ่อนปรนเพื่อให้รัฐสูญเสียรายได้น้อยที่สุด โดยการกำหนดพระราชบัญญัติอากรการพนัน ร.ศ. 111 ขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดข้ออ้างในการค้างส่งค่าอากร แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาจากเจ้าภาชีนายอากรได้ นอกจากนี้ในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดเหตุการณ์ที่บรรดาชาวจีนส่งเงินกลับไปยังประเทศจีน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีซึ่งส่วนมากเคยเป็นเจ้าภาชีนายอากร เช่นในกรณีของจีนฮง หรือพระอนุวัตน์ราชนิยม (ฮง เตชะวณิช) ซึ่งเคยเป็นเจ้าภาชีนายอากรสุรา บ่อนเบี้ยและหวย ก.ข. ส่งเงินกลับไปยังประเทศจีนเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงปัญหาจากระบบผูกขาดภาชีอากรซ้ำซ้อนที่กลายเป็นช่องทางให้เกิดการสะสมเงินของกลุ่มเจ้าภาชีนายอากรและการรั่วไหลของรายได้รัฐ เกิดกระแสต่อต้านอากรหวยมากขึ้น ใน พ.ศ. 2458 จีนฮงขอขยายการประมูลหวย ก.ข. ในหัวเมือง 7 มณฑล ได้แก่ มณฑลกรุงเก่า มณฑลนครสวรรค์ มณฑลพิษณุโลก มณฑลนครราชสีมา มณฑลนครไชยศรี มณฑลราชบุรี และมณฑลปราจีนบุรี กำหนดระยะเวลา 5 ปี โดยเพิ่มจำนวนเงินสูงจากเดิม 3,000,000 บาท² รัฐบาลในขณะนั้นไม่เห็นด้วยกับคำขอประมูลของจีนฮง เนื่องด้วยการสะสมอิทธิพลและรายได้ที่จีนฮงจะได้รับจากการเป็นเจ้าภาชีนายอากรที่มากกว่ารัฐควรจะได้ ข้อมูลที่กล่าวมายังคงปรากฏการใช้คำว่าเจ้าภาชีนายอากรในหลักฐานชั้นต้นอยู่ แม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีการยกเลิกระบบเจ้าภาชีนายอากรแล้ว แต่เนื่องด้วยภาชีอากรบางประเภทยังต้องอาศัยเจ้าภาชีนายอากรในการจัดเก็บภาษีอยู่ โดยอากรบ่อนเบี้ยและอากรหวย ก.ข. เป็น 2 อากรสุดท้ายที่ถูกยกเลิก ทำให้ยังคงมีการเรียกเจ้าภาชีนายอากรอยู่บ้าง แล้วสิ้นสุดเมื่อยกเลิกภาชีอากรหวย ก.ข. และบ่อนเบี้ยใน พ.ศ. 2460

นอกจากนี้กระแสข่าวความวุ่นวายของกลุ่มชาวจีน การก่อจลาจลของอั้งยี่ ทำให้รัฐพยายามที่จะลดบทบาทของกลุ่มผู้มีอิทธิพลชาวจีนลง นอกจากนี้ในหนังสือพิมพ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวหยิบยกปัญหาประการที่ 2 คือ ความยากจนในรัชสมัย

¹ กาญจนา จินตกานนท์. (2530). นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาชีอากรการพนัน พ.ศ. 2367 – 2460. หน้า 83.

² สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.6 ค.18/5. ย่อรายงานของกรมพระจันทบุรีนฤนาถเสนาบดี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (29 มีนาคม 2457).

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาเปรียบเทียบและแสดงให้เห็นว่าปัญหาของการพนันและหวย ก.ข. เปรียบเสมือนโคลนติดล้อในสยาม

“แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลของเราจะยอมให้มีหวยตามหัวเมืองอีกเลย

ถึงจะจนแสนจนอย่างไร ก็คงจะไม่ยอมให้โคลนก้อนใหญ่มาติดล้อ และคิดถอยหลังไปได้”¹

จากข้อความข้างต้นเห็นได้ว่าการมีหวยตามหัวเมืองต่างๆ เหมือนการนำพาความยากจนไปสู่ประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งเดิมทีก็ไม่ได้มีความเป็นอยู่ที่ดีอยู่แล้ว การพนันจะยิ่งก่อให้เกิดความยากจนมากขึ้น เหล่านักหนังสือพิมพ์ตระหนักและไม่อยากให้การเล่นหวยสร้างความยากจนและหยุดการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน ถ้ารัฐยอมให้มีการเล่นหวยอีกย่อมเปรียบเสมือนโคลนที่ติดล้ออยู่ทำให้การเดินไปข้างหน้าหรือการพัฒนาประเทศล่าช้าและเป็นความคิดที่ถอยหลังหรือล้าสมัย เสี่ยงคัดค้านจากนักหนังสือพิมพ์จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงผลเสียของการพนันต่างๆ และหวย ก.ข. และมีส่วนกระตุ้นให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยในการยกเลิกการพนัน ก.ข.

นอกจากนี้โรงหวยและโรงบ่อนเบี้ยยังสร้างปัญหาประการที่ 3 คือ อาชญากรรมและการก่อความวุ่นวายในสังคม เช่น การมีนักเลงคุมโรงบ่อนโรงหวยหรือนักเลงทวงหนี้ และโรงหวยโรงบ่อนยังสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้กับโรงหวย เช่น กงสุลอเมริกันร้องเรียนให้มีการย้ายโรงหวยโรงบ่อนเบี้ยไปอยู่ที่อื่น เนื่องจากโรงหวยและบ่อนเบี้ยตั้งอยู่ใกล้กับสถานกงสุลซึ่งมีผู้มาเล่นจำนวนมากทำให้โรงหวยโรงบ่อนมีเสียงดังและเกิดการทะเลาะวิวาทอยู่บ่อยครั้ง และให้ลงโทษผู้ที่ก่อความวุ่นวาย² หรือในมณฑลต่างๆ ที่อนุญาตให้เล่นการพนันก็ประสบปัญหาโจรกรรม ลักขโมยต่างๆ รวมถึงปัญหาการกู้ยืมเงินเพื่อเอาเงินหรือทรัพย์สินเหล่านั้นไปเล่นการพนัน เช่น หลักรฐานคำกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ขณะดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่าเมื่อมีการอนุญาตให้เล่นการพนันในมณฑลนครราชสีมาและมณฑลชุมพรเกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมมาก ราษฎรไม่ตั้งหน้าค้าขายทำมาหากินกลับยากจนขัดสนไปอีก³

¹(18 พฤษภาคม, 2458). จะถอยหลังเข้าคลองหรือ ใน สยามออฟเซอร์เวอร์. อ้างถึงใน กาญจนา จินตกานนท์. (2530). นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากรการพนัน พ.ศ. 2367 – 2460. หน้า 157.

² สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จุลศักราช 1239 เล่ม 2. หน้า 220.

³ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 ม.2.11/10. กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (4 สิงหาคม ร.ศ. 122).

ปัญหาทั้ง 3 ประการ จึงมีผลต่อการยกเลิกอากรหอย ก.ข. โดยเฉพาะปัญหาจากผู้มีอิทธิพลชาวจีนซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้การยกเลิกอากรหอย ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ยทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องด้วยรัฐรู้สึกถึงการเสียเปรียบจากการได้รายได้ไม่เต็มที่ รวมถึงระแวงว่าจะเกิดการสะสมกำลังคนและกำลังทรัพย์จากการหาประโยชน์จากการเป็นเจ้าภาษีนายอากร และอาจสร้างปัญหาที่ใหญ่มากขึ้น ในขณะที่ปัญหาความยากจนและปัญหาอาชญากรรม ความวุ่นวาย เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้รัฐคิดเพิกเลิกอากรหอย ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ย

2.4.2 ผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาจากนโยบายยกเลิกอากร หอย ก.ข.

การยกเลิกอากรหอย ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ยส่งผลกระทบต่อ 2 ประการ คือ ผลกระทบต่อรายได้ทางเศรษฐกิจ และผลกระทบต่อกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ ซึ่งในประการแรก ผลกระทบต่อรายได้ทางเศรษฐกิจนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นถึงปัญหาที่เกิดจากโรงหอยและโรงบ่อนเบี้ย ทำให้มีพระราชดำริที่จะยกเลิกการเล่นพนันบ่อนเบี้ย อากรหอย แต่อากรทั้งสองสร้างรายได้ให้แก่รัฐจำนวนมาก รวมถึงปัญหาจากเจ้าภาษีนายอากร ปัญหาที่เจ้านายขุนนางผู้ใหญ่ได้สิทธิในการเก็บภาษีมาแต่เดิม และการเก็บภาษีที่กระจุกกระจายไปหลายกรมกองทำให้ตรวจสอบได้ยาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2416 เพื่อวางระบบการจัดเก็บภาษีอากร ควบคุมเจ้าภาษีนายอากร รวบรวมภาษีอากรที่มีความกระจุกกระจายเข้ามารวมไว้ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และเป็นการป้องกันการรั่วไหลของรายได้รัฐจากการทุจริตของเจ้าภาษีนายอากร เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติและพนักงานบัญชีกลาง มีหน้าที่รวบรวมและทำบัญชีเงินแผ่นดิน ตรวจตราการเก็บภาษีอากร เรงรัดภาษีอากรให้ส่งตามกำหนด ครบถ้วนตามงวดที่กำหนดไว้กับรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยมากขึ้น ในขณะเดียวกันมีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับบ่อนเบี้ยและโรงหอยเพื่อควบคุมประชาชนไม่ให้เสพติดการพนัน และลดปัญหาสังคม โดยการยกเลิกบ่อนเบี้ยตามมณฑลต่างๆ ให้เหลือเพียงมณฑลกรุงเทพฯ และลดจำนวนบ่อนเบี้ยและหอยให้เหลือเพียงบ่อนใหญ่ ๆ และย้ายไปตั้งตามตรอกซอยแทนการตั้งริมถนนเพื่อให้ดึงดูดผู้คนเข้าบ่อนมากนัก โดยบ่อนใหญ่ตั้งอยู่บริเวณสำเพ็งและทางใต้ของพระนคร¹

ใน พ.ศ. 2445 รัฐแยกการพนันชนิดอื่นๆ ให้องค์กรของรัฐบาลจัดเก็บภาษี ทำให้รายได้ภาษีการพนันลดลงบางส่วน อากรหอย ก.ข. เป็นอากรที่มักถูกผูกขาดการประมูลด้วยเจ้าภาษีนายอากรคนเดิมอยู่ตลอดทำให้การแข่งขันน้อยและประมูลยากทำให้รายได้ได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องด้วยเกรงกลัวอิทธิพลของนายอากรเดิม รัฐจึงแก้ไขปัญหาโดยการหาคู่แข่งขันกับ

¹ วีระยุทธ ปีสาลี. (2557). กรุงเทพฯ ยามราตรี. หน้า 28

นายอากรเดิม เช่น กรณีของเงินสงฆ์กับพระอภัยวานิชซึ่งเป็นคนของรัฐจัดทำให้เข้าร่วมประมูลราคา หอย ก.ข. แม้ว่าพระอภัยวานิชจะชนะการประมูลใน พ.ศ. 2456 แต่พระอภัยวานิชขาดทุนและ ทำรายได้ไม่ดี ในที่สุดต้องเลหลังอากรหอย ก.ข.¹ วิธีการแก้ไขปัญหาของรัฐบางส่วนจึง ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งปัญหาการสะสมอิทธิพลที่มีมากขึ้น ทำให้รัฐตัดสินใจยกเลิก อากรหอยและอากรบ่อนเบี้ยได้เร็วยิ่งขึ้น

ภายหลังจากการยกเลิกอากรหอย ก.ข. ในพ.ศ. 2459 และอากรบ่อนเบี้ยใน พ.ศ. 2460 ทำให้รัฐสูญเสียรายได้โดยประมาณ 7,000,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 8.14 ของรายได้ แผ่นดินทั้งหมด ส่งผลให้รัฐต้องหารายได้จากช่องทางอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น โดยรัฐบาลสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมุ่งไปจัดเก็บภาษีอื่นๆ แทน เช่น ภาษีฝิ่น ภาษีที่ดินที่เพิ่ม มากขึ้น รวมถึงการเพิ่มภาษีการพนันชนิดใหม่ขึ้น โดยใน พ.ศ. 2452 รัฐทำหน้าที่จัดเก็บภาษีฝิ่นทั่ว ประเทศเป็นปีแรก ทำรายได้มากถึง 11,253,951 บาท ซึ่งมากกว่าการผูกขาดของเจ้าภาษีนาย อากรถึง 2,385,895 บาท ในขณะที่ภาษีสุรารัฐสามารถจัดเก็บได้ 6,326,611 บาท มากกว่าการ ผูกขาดของเจ้าภาษีนายอากรเช่นกัน²

ประการที่ 2 การเสียผลประโยชน์ของกลุ่มเจ้าภาษีนายอากรเดิม ส่งผลให้เกิดกระแส ต่อต้านจากกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์จำนวนหนึ่ง โดยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว เริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจและลดบทบาทของเจ้าภาษีนายอากรลงและให้ราชการเริ่มเป็นผู้ จัดเก็บภาษีในบางประเภท แต่ยังคงเหลือภาษีบางประเภทที่จำเป็นต้องให้เจ้าภาษีนายอากรเก็บ อยู่ ส่วนมากเป็นภาษีอายมุขต่าง เช่น อากรบ่อนเบี้ย อากรหอย ก.ข. อากรสุรา ซึ่งรัฐมีเป้าหมาย ที่จะยกเลิกให้ได้ การปฏิรูปการเก็บภาษีส่งผลให้รัฐเก็บอากรได้มากกว่าเดิม นำไปสู่การยกเลิก ระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งทำให้กลุ่มเจ้าภาษีนายอากรเดิมสูญเสียผลประโยชน์อย่างมาก ทำให้ เจ้าภาษีบางส่วนซึ่งมีเชื้อสายจีนหันไปสนับสนุนกลุ่มอั้งยี่ตามหัวเมือง เพื่อแสดงออกถึงการ ต่อต้าน แต่เมื่อชาติตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจในสยามเพิ่มขึ้น กลุ่มผู้มีอิทธิพลทาง เศรษฐกิจเดิมโดยเฉพาะกลุ่มชาวจีนจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของตน บางส่วนเริ่มทำการค้ากับต่างประเทศ บางส่วนยอมรับอำนาจรัฐและเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ราชการ ในขณะที่บางส่วนลักลอบทำธุรกิจแบบผิดกฎหมาย กลุ่มชาวจีนที่กระทำผิดกฎหมาย

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.6 ค.18/5. พระอภัยวานิชกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (21 มีนาคม 2455).

² สุมาลี บำรุงสุข. (2525). การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416 - 2453). หน้า 209.

บางส่วนสมัครเข้าไปเป็นคนในบังคับของกงสุลต่างประเทศ เพื่อขอรับความคุ้มครองจากสถานกงสุล¹ นายอากรหวย ก.ข. คนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวภายหลังการยกเลิกอากรหวย ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ย คือ ยี่กอฮง หรือจีนฮง โดยมุ่งไปทำการค้าและกิจการเรือกลไฟ และมีบทบาททางเศรษฐกิจและการทำการกุศลมาตลอด ได้รับการยอมรับจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยโปรดเกล้าฯ พระราชทานบรรดาศักดิ์ให้เป็น “พระอนุวตน์นิยม” และพระราชทานนามสกุล “เดชะวณิช” ให้แก่จีนฮงด้วย

2.5 สรุป

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำสนธิสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศ ประกอบกับการใช้จ่ายของราชสำนัก ส่งผลให้สยามจำเป็นต้องหาช่องทางในการเพิ่มรายได้ นำไปสู่การเก็บภาษีเพิ่มจำนวน 38 ชนิด ระบบเจ้าภาษีนายอากรถูกนำมาใช้เพื่อช่วยรัฐในการจัดเก็บรายได้ อากรหวย ก.ข. ถูกเสนอจากกลุ่มชาวจีนเพื่อหารายได้ โดยการจัดตั้งโรงหอยขึ้นและให้มีการประมูลอากรเพื่อจัดเก็บรายได้ให้แก่ราชสำนัก อากรหวย ก.ข. สร้างรายได้จำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจวบจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีการยกเลิกอากรหวย ก.ข. และอากรอื่นๆ โดยกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จำนวนมาก คือ กลุ่มเจ้าภาษีนายอากร ที่ทำหน้าที่จัดเก็บเงินอากรส่งให้แก่รัฐ นายอากรเหล่านี้สามารถสร้างฐานะทางเศรษฐกิจจนเติบโตกลายเป็นเจ้าสัว ทั้งยังสร้างอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งบางส่วนใช้อำนาจกดขี่ ข่มเหง ขูดรีดภาษีอากรจากประชาชน ทำให้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพยายามลดบทบาทของระบบเจ้าภาษีนายอากรลงอย่างช้าๆ และปฏิรูปการคลังของประเทศ และยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรในที่สุด และเริ่มให้รัฐเข้าทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บรายได้แทนเจ้าภาษีนายอากร นอกจากนี้ยังพยายามที่จะยกเลิกภาษีอากรอบายมุขต่างๆ เช่น บ่อนเบี้ย สุรา รวมถึง หวย ก.ข. อีกด้วย ขณะเดียวกันกลับมีการส่งเสริมการพนันอื่นๆ แบบถูกกฎหมาย ซึ่งลอตเตอรี่เป็นหนึ่งใน การพนันตะวันตกที่นำเข้ามาเล่นใน พ.ศ. 2417 และได้รับอนุญาตให้มีการเล่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ซึ่งจะกล่าวถึงผลการศึกษาในบทต่อไป

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงแสดงให้เห็นว่าหวย ก.ข. และลอตเตอรี่เป็นการพนันคนละชนิดกัน หวย ก.ข. เป็นพนันที่ดัดแปลงจากการเล่นของกลุ่มชาวจีน

¹ พวงร้อย กล่อมเอียง. พระบรมราโชบายเกี่ยวกับปัญหาชาวจีนในพระราชอาณาเขตรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (2516). หน้า 21.

โดยเล่นกันตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจวบจนถึง พ.ศ. 2459 ที่มีการยกเลิกอากรหวย ก.ข. สำเร็จและกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากหวย ก.ข. คือ เจ้าภาษีนายอากร ขณะที่ลอตเตอรี่เป็นการพนันแบบตะวันตกที่นำเข้ามาเล่นใน พ.ศ. 2417 เป็นต้นมา และผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเล่นลอตเตอรี่กลายเป็นรัฐ ซึ่งได้รับส่วนแบ่งจากการอนุญาตให้ดำเนินการออกสลาก การพนันทั้ง 2 ชนิดจึงมีความแตกต่างกันทั้งรูปแบบการออกสลากและกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ แต่ในภายหลังประชาชนยังคงเรียกลอตเตอรี่รวมว่า “หวย” เหมือนในอดีต

ภายหลังการยกเลิกอากรหวย ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ยย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ทางเศรษฐกิจของสยาม แต่ในขณะเดียวกันรัฐได้สำรองรายได้และวางแนวทางการหารายได้เพื่อทดแทนรายได้จากบ่อนเบี้ยและหวย ก.ข. ที่สูญเสียไป โดยหันไปจัดเก็บภาษีอื่นๆ แทน เช่น ภาษีฝิ่น ภาษีที่ดิน ภาษีการพนันอื่นๆ ที่รัฐทำหน้าที่จัดเก็บโดยตรง ในขณะที่ผลกระทบต่อกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์อย่างเจ้าภาษีนายอากร รัฐพยายามประนีประนอมโดยมีการสนับสนุนให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของราชการ แต่ก็ยังคงเกิดการต่อต้านบ้าง บางส่วนหันไปสนับสนุนกลุ่มกบฏ บางส่วนลักลอบทำธุรกิจแบบผิดกฎหมาย เช่น การตั้งบ่อนเถื่อน รับแทงหวยเถื่อน บางส่วนสามารถปรับตัวเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและได้รับความดีความชอบจากพระมหากษัตริย์และรัฐบาล

บทที่ 3

ลอตเตอรี่กับการระดมทุนของรัฐและเอกชน พ.ศ. 2417 – 2466

ลอตเตอรี่เป็นการพนันแบบตะวันตกที่นำเข้ามาเล่นในสยามครั้งแรกใน พ.ศ. 2417 โดยเล่นในวาระโอกาสพิเศษเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) ซึ่งเป็นการออกลอตเตอรี่เพียงครั้งเดียวในรัชกาลนี้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) สยามนำเอารูปแบบการออกลอตเตอรี่มาใช้อีกครั้งเพื่อหารายได้ใช้ในกิจการต่างๆ ของรัฐ รวมถึงภาคเอกชนบางส่วนมีการออกลอตเตอรี่เพื่อใช้ในสาธารณกุศล โดยมีเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ตามที่รัฐกำหนด บทนี้ศึกษาถึงการแสวงหารายได้และการจัดสรรรายได้จากการออกลอตเตอรี่ในช่วง พ.ศ. 2417 – 2466 จนถึง การหยุดชะงักของการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466 รวมถึงผลกระทบหลังจากต้องหยุดการออกลอตเตอรี่

3.1 การออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2417 – 2466

การออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2417 – 2466 แบ่งได้ 2 ช่วง คือ ลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2417 ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นครั้งแรกที่มีการออกลอตเตอรี่ในสยาม และช่วงที่ 2 คือ ลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2460 – 2466 ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการนำลอตเตอรี่มาใช้ระดมทุนมากขึ้นจากหน่วยงานรัฐและเอกชน

3.1.1 ลอตเตอรี่ พ.ศ. 2417

ลอตเตอรี่เกิดขึ้นในสยามเมื่อ พ.ศ. 2417 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจัดขึ้นในงานเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยปกติแล้วในแต่ละปีจะมีการจัดงานประดับประดาดอกไม้ ตกแต่งพระที่นั่งต่างๆ การจุดประทีปโคมไฟ รวมไปถึงการจัดโรงมิวเซียม (museum) หรือการจัดพิพิธภัณฑ์ขึ้น ณ ตึกกองคาเดย์¹ (ปัจจุบันคือ ศาลาสหทัยสมาคมในพระบรมมหาราชวัง) ในการจัดแสดงมิวเซียม มีสินค้าจากต่างชาตินานาชนิดมาจัดแสดงภายในงาน พ่อค้าต่างชาตินำสินค้ามาเข้าร่วมการจัดแสดงเพื่อให้บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการและประชาชนที่มาเข้าเฝ้ากราบถวายบังคมใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทในวันเฉลิมพระชนมพรรษาได้มีโอกาสชมสิ่งของทั้งจากของไทยและของต่างประเทศ แต่กลุ่มพ่อค้าเหล่านี้ไม่สามารถขายสิ่งของที่นำมาจัดแสดงได้ ส่งผลให้พ่อค้า

¹แต่งชุ้มตามไฟในการเฉลิมพระชนมพรรษา. (2331, ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 5 ตอนที่

ขาดผลประโยชน์อย่างมาก นายทหารมหาดเล็กผู้จัดมิวเซียมใน พ.ศ. 2417 จึงคิดหาวิธีการที่จะช่วยให้พ่อค้าได้ขายสินค้า จึงนำวิธีการออกลอตเตอรี่ตามแบบยุโรป คือ การเสี่ยงทายจากตัวเลขโดยมีเงื่อนไขว่าผู้ถูกรางวัลจะได้รับสิ่งของในราคาเท่ากับเงินรางวัลที่ผู้ถูกรางวัลพึงได้รับ หากต้องการรับเป็นเงินสดจะถูกหักเงินจำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนเงินรางวัลที่ได้รับ รายได้ส่วนหนึ่งจากการขายลอตเตอรี่จะแบ่งให้กับพ่อค้าที่นำสิ่งของมาจัดแสดงภายในงาน โดยพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) นำความคิดนี้ กราบบทวายบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบด้วย พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) และนายเฮนรี อาลบาสเตอร์ (Henry Alabaster) ชาวอังกฤษ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นรองกงสุลอังกฤษ สถานทูตอังกฤษ และใน พ.ศ. 2416 เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹ ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการออกลอตเตอรี่ครั้งแรกตามแบบยุโรป²

การออกลอตเตอรี่ครั้งแรกมีการพิมพ์สลากออกจำหน่ายจำนวน 20,000 ฉบับ จำหน่ายฉบับละ 1 ตำลึง³ ซึ่งหากขายได้หมดจะได้เงินจำนวน 1,000 ชั่ง⁴ และจะสามารถแบ่งออกได้ 175 รางวัล บนสลากจะมีการระบุตัวเลขลอตเตอรี่ 4 หลัก วันที่กำหนดออกสลากและเงื่อนไขรางวัลไว้ แต่ในการจำหน่ายลอตเตอรี่จนถึงวันออกรางวัลสลาก สามารถจำหน่ายสลากได้เพียง 4,930 ฉบับเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นเงิน 246 ชั่ง กับ 10 ตำลึง ทำให้รางวัลลดลงตามสัดส่วน⁵ หลังการออกลอตเตอรี่เนื่องในงานเฉลิมพระชนมพรรษาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2417 ไม่มีการออกลอตเตอรี่อีกตลอดรัชกาล ส่วนหนึ่งเป็นเพราะในขณะนั้น หอย ก.ข. ยังเป็นที่นิยมเล่นอยู่ ประกอบกับประชาชนทั่วไปยังไม่เข้าใจถึงการเล่นลอตเตอรี่ เพราะการเล่นมีความแตกต่างกัน เนื่องด้วยการเล่นหอย ก.ข. นั้นจะเสี่ยงทายจากตัวพยัญชนะไทย ส่วนลอตเตอรี่จะต้องเสี่ยงทายจากตัวเลขซึ่งประชาชนยังไม่คุ้นชิน ทั้งยังสามารถจดจำได้ยากกว่าตัวพยัญชนะที่มีตัวอักษรเพียง 1 ตัว เพราะตัวเลขมีหลายจำนวน ลอตเตอรี่ที่ออกเมื่อ พ.ศ. 2417 ประกอบด้วยตัวเลขจำนวน 4 หลัก วิธีการออกลอตเตอรี่ทำโดยการนำเลขใส่ลงใน

¹ เสาวณีย์ เตชะไพฑูริย์. (2550). *ประวัติศาสตร์ชีวิตการเมืองของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา*. หน้า 19 – 20.

² ดร.โนวาททรายสัปดาห์ เล่ม 1. (2417). หน้า 307. อ้างถึงใน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2542). *60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล*. หน้า 23.

³ 1 ตำลึง เท่ากับ 4 บาท

⁴ 1 ชั่ง เท่ากับ 20 ตำลึง ดังนั้น 1,000 ชั่ง จะมีค่าเท่ากับ 20,000 ตำลึง หรือ 5,000 บาท

⁵ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. *เล่มเดิม* หน้า 24.

ให้ ตั้งให้เรียงลำดับจากหลักหน่วย สิบ ร้อย พัน กรรมการจะทำการจับสลากเพื่อทราบว่าจะออกรางวัลใด กรรมการอีกส่วนทำหน้าที่ล้วงหมายเลขออกมาเปิดต่อหน้ากรรมการ และประชาชนจนครบทุกรางวัล การเล่นเกมลอตเตอรี่ในสมัยนี้จึงเป็นเพียงการเล่นตามแบบวัฒนธรรมตะวันตกเพื่อเล่นในงานรื่นเริงเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันยังใช้เพื่อระดมเงินมาช่วยเหลือเหล่าพ่อค้าที่นำสินค้ามาจัดแสดงในงานได้ด้วย

3.1.2 ลอตเตอรี่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การออกลอตเตอรี่กำหนดเงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์ในการออกรางวัลเพื่อระดมทุนในกิจกรรมการกุศลเป็นหลัก เช่น เพื่อหารายได้ใช้ในการดูแลความสงบบ้านเมือง ช่วยเหลือด้านการแพทย์ คนไข้อนาถา เป็นต้น ลอตเตอรี่บางอย่างออกเพียง 1 ครั้ง บางอย่างออกต่อเนื่องหลายปี แต่ไม่ได้ทำการออกรางวัลอย่างสม่ำเสมอส่วนมากออกโดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ เช่น ลอตเตอรี่บำรุงเสือป่าอาสาสมัคร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการออกลอตเตอรี่เพื่อบำรุงหน่วยงาน และใช้ในสาธารณะกุศลต่างๆ ขณะเดียวกันมีหน่วยงานเอกชนที่ได้รับการอนุญาตให้ออกลอตเตอรี่เช่นเดียวกัน คือ สภาการค้าต่างประเทศอังกฤษ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อหาเงินไปใช้ในการสงครามโลกครั้งที่ 1 หน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับพระราชทานอนุญาตให้ทำการออกลอตเตอรี่ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด คือ

ก. บุคคลหรือหน่วยงานที่ขออนุญาตทำการออกลอตเตอรี่ต้องมีความน่าเชื่อถือ ไม่หวังผลประโยชน์ส่วนตน

ข. การออกลอตเตอรี่ต้องเป็นในลักษณะของการบำรุงการกุศล

ค. ต้องแบ่งรายได้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสลากที่ขายได้ให้แก่รัฐ

ง. การอุดหนุนต้องมาจากการร้องขอของรัฐบาลหรือได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล¹

จะเห็นได้ว่าผู้ได้รับผลประโยชน์จากการออกลอตเตอรี่ คือ รัฐ และหน่วยงานที่ดำเนินการและการออกลอตเตอรี่ไม่สามารถกระทำได้ทุกหน่วยงาน และต้องผ่านการพิจารณาจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ เมื่อรวบรวมข้อมูลจะเห็นได้ว่าลอตเตอรี่ที่ดำเนินการออกใน พ.ศ. 2417 – 2466 มีหลักฐานปรากฏดังตารางที่ 4

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.6 บ.11/1. เอกสารเบ็ดเตล็ด ราชกรีฑาสโมสรขอออกลอตเตอรี่.

ตาราง 4 ตารางแสดงรายการลอตเตอรี่ที่ดำเนินการออกในช่วง พ.ศ. 2417 – 2466

พ.ศ.	ลอตเตอรี่	ผู้ดำเนินการ	วันที่ ออก	สถานที่	วัตถุประสงค์
2417	ลอตเตอรี่เฉลิมพระ ชนมพรรษา พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว	พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) นายเฮนรี อาลบาสเตอร์ (Henry Alabaster)		ณ ตึกกองคาเดี๋ย (ปัจจุบันคือ ศาลาสหทัยสมาคม ใน พระบรมมหาราชวัง)	ช่วยเหลือ พ่อค้าให้ขาย สินค้าที่มาจัด แสดงใน พิพิธภัณฑ์
2460 - 2461	ลอตเตอรี่ สมารัก ชาติประเทศ อังกฤษ	สภารักชาติแห่ง ประเทศอังกฤษ	29 ธันวาคม พ.ศ. 2460	สถานทูตอังกฤษ	เพื่อใช้ในการ สงคราม
2463 - 2466	ลอตเตอรี่บำรุง เสือป่ากอง อาสาสมัคร	พระยานนทิเสน สุเรนทร์ภักดี (แม็ก เคียร์เสวี่)	ปีละ 1 ครั้ง ต่อมาลด ระยะเวลา ลงมาเป็น 3 เดือน ต่อ 1 ครั้ง	ณ สวนจิตรลดา	บำรุงเสือป่า อาสาสมัคร ทวง พระกรุณาโปรด เกล้าฯ ให้ซื้อปืน พระราชทานแก่ กองเสือป่าและ มีการ พระราชทาน นามปืนว่า “ปืน พระราม 6”

ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2542). 60 ปี สำนักงาน
สลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 22 – 26.

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นถึงลอตเตอรี่ที่ดำเนินการออกในช่วง พ.ศ. 2417 – 2466 ซึ่งจะ
เห็นได้ว่าเป็นการออกลอตเตอรี่ในลักษณะเฉพาะกิจหรือออกในวาระโอกาสพิเศษ เพื่อระดมเงินใน
กิจการบางอย่าง หรือเพื่อการกุศล การออกลอตเตอรี่ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ
เกล้าเจ้าอยู่หัวแต่ละครั้งแบ่งเป็นลอตเตอรี่ที่ดำเนินการโดยเอกชนและลอตเตอรี่ที่ดำเนินการโดย
รัฐ ดังนี้

3.1.2.1 ลอตเตอรี่ที่ดำเนินการโดยเอกชน

การออกลอตเตอรี่ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำเนินการโดยเอกชน คือ ลอตเตอรี่สภารักชาติประเทศอังกฤษใน พ.ศ. 2460 เป็นการนำ ลอตเตอรี่กลับมาออกอีกครั้งภายหลังจากการออกลอตเตอรี่ครั้งแรกใน พ.ศ. 2417 ช่วงเวลานี้โลก ตะวันตกเกิดความตึงเครียดทางการเมืองขึ้นเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457 - 2461) ซึ่งเป็นสงครามครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรป โดยชาติมหาอำนาจนั้นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่าย สัมพันธมิตร ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส และรัสเซีย และฝ่ายมหาอำนาจกลาง ได้แก่ เยอรมนี ออสเตรีย – ฮังการี และอิตาลี ในช่วงแรกของสงคราม สยามมีนโยบายรักษาความเป็นกลาง โดย ในวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2457 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศพระบรมรา โชบายรักษาความเป็นกลาง เพื่อความสงบและความมั่นคงภายในพระราชอาณาจักร เนื่องด้วย ทรงเห็นว่าเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ขณะนั้นมากที่สุด และด้วยสงครามมีขอบเขตการ ครอบงำเฉพาะในยุโรปเท่านั้น ไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อประเทศสยาม ประกอบกับสถานการณ์ ทางการเมืองภายในช่วงก่อนหน้านั้นไม่ค่อยดี เพราะใน พ.ศ. 2454 เกิดกบฏ ร.ศ. 130¹ ขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายทางการเมืองการปกครองของพระมหากษัตริย์และ พระบรมวงศานุวงศ์ รวมถึงกลุ่มขุนนางเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ยังส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกันเกิดขึ้น ภายในพระราชวงศ์ชั้นสูง กล่าวคือ สมาชิกของกบฏ ร.ศ. 130 บางส่วนเป็นลูกศิษย์และมหาดเล็ก ใกล้ชิดของสมเด็จพระอนุชาธิราช เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ที่ไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายบริหาร โดยเฉพาะการจัดตั้งกองเสือป่า ได้รวมตัวกันสร้างความ วุ่นวาย จากเหตุการณ์ภายในดังกล่าวเป็นเหตุให้สยามต้องรักษาความเป็นกลางไว้ เนื่องจากเกรง ว่าการมีปัญหาทั้งภายในและภายนอกพร้อมกันจะยิ่งทำให้ประเทศเกิดความอ่อนแอและ ถูกแทรกแซงจากต่างประเทศได้โดยง่าย

หลังจากที่สยามรักษาความเป็นกลางมาตั้งแต่เริ่มสงครามโลก ต่อมาในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2460 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสงครามกับฝ่าย มหาอำนาจกลาง เพราะเห็นถึงประโยชน์ที่สยามจะได้รับจากการเข้าร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตร

¹ เหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 (กบฏเก๊กเหม็ง) เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2454 โดยกลุ่มนายทหารบกและพลเรือนที่ ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทั้งยังมีแนวคิดที่จะทำให้สยามกลายเป็นสาธารณรัฐด้วย แต่การลงมือกระทำปฏิวัติไม่ สำเร็จ และถูกจับกุมได้เสียก่อน โดยมีร้อยเอกขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) เป็นหัวหน้าก่อการ และมี สมาชิกเช่น ร้อยตรีเหรียญ ศรีจันทร์ ร้อยตรีจรูญ ษะตะเมษ ร้อยตรีเนตร์ พูนวิวัฒน์ เป็นต้น

กล่าวคือการได้รับการยอมรับและความเท่าเทียมจากชาติมหาอำนาจ การยอมรับอำนาจด้านการศาลของสยาม รวมถึงการเจรจาขอแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาต่างๆ ทั้งนี้การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ทำให้มีใจเอนเอียงเข้าด้วยส่วนหนึ่ง โดยในการประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2460¹ มีความเห็นพ้องต้องกันว่าการรักษาความเป็นกลางไม่วิธีที่เหมาะสม เพราะนอกจากจะไม่ได้ผลประโยชน์แก่รัฐบาลแล้ว ผลประโยชน์บางส่วนอาจจะถูกกระทบกระเทือนไปด้วย โดยเฉพาะทางด้านการค้า รัฐบาลอังกฤษก็เล็งเห็นว่าหากรัฐบาลไทยตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับเยอรมัน อังกฤษจะได้รับผลประโยชน์เป็นจำนวนมากจากการทำการค้ากับสยาม²

ใน พ.ศ. 2460 ภายหลังจากที่สยามเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 1 กับฝ่ายสัมพันธมิตร ประเทศอังกฤษ มีความประสงค์จะกู้เงินจากสยามเพื่อใช้ในการสงคราม แต่หากจะกู้โดยตรงก็จะเป็นการกระทบกระเทือนต่องบประมาณของแผ่นดินของสยาม จึงหันไปกู้เงินจากประชาชน ซึ่งการกู้เงินเป็นจำนวนมากนั้นเป็นไปได้ยาก และไม่มีประชาชนคนใดยอมให้กู้ได้โดยง่าย สภาการค้าแห่งประเทศไทยจึงดำเนินนโยบายกู้เงินจากประชาชนโดยการออกลอตเตอรี่ และตั้งเงินรางวัลไว้มูลค่าสูง และมีจำนวนรางวัลที่มาก เพื่อชักจูงใจให้คนมาซื้อลอตเตอรี่ ซึ่งจำหน่ายฉบับละ 5 บาท และมีเงื่อนไขในการรับรางวัลว่า ถ้าหากจำหน่ายลอตเตอรี่ได้มาก เงินรางวัลจะเพิ่มขึ้นตามสัดส่วน ซึ่งทำให้การจำหน่ายลอตเตอรี่ในครั้งนี้สามารถจำหน่ายได้เป็นจำนวนมาก และมีการออกสลากในเวลา 16.00 น. ของวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2460 ณ ที่ทำการสถานทูตอังกฤษ มีชาวอังกฤษเป็นประธานและกรรมการในการออกลอตเตอรี่ การออกลอตเตอรี่ของสภาการค้าแห่งประเทศไทยมีการออกรางวัลไปจนกระทั่ง พ.ศ. 2461 ซึ่งเป็นปีที่สงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง³ แม้จะไม่มีตัวเลขที่แน่ชัดว่าลอตเตอรี่ของสภาการค้าแห่งประเทศไทยสามารถทำรายได้ได้จำนวนเท่าใด แต่จากข้อมูลที่มีการออกลอตเตอรี่ต่อเนื่องเป็นเวลา 2 ปี ทั้งยังจำหน่ายด้วยราคาที่สูง และมีการขยายการออกลอตเตอรี่สภาการค้าแห่งประเทศไทยไปออกยังเมืองภูเก็ต ใน พ.ศ. 2461 ด้วย ย่อมแสดงให้เห็นว่าสภาการค้าแห่งประเทศไทยได้ผลตอบรับที่ดีตามเป้าหมายจากการออกลอตเตอรี่

¹ ฉลอง สุนทราวณิชย์. (2525). รุสเซีย – ไทย สมัยรัชกาลที่ 5 – 6. หน้า 421.

² เทพ บุญตานนท์. (2559). การเมืองในการทหารไทย สมัยรัชกาลที่ 6. หน้า 203.

³ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. เล่มเดิม. หน้า 24.

3.1.2.2 ลอตเตอรี่โดยการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการดำเนินการออกลอตเตอรี่โดยหน่วยงานของรัฐ ส่วนมากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ ใน พ.ศ. 2461 มีการออกลอตเตอรี่เพื่อบำรุงสภาพอากาศสยามและกองเสือป่า โดยกองเสือป่าเป็นกองกำลังอาสาสมัครรักษาดินแดนซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 เพื่อฝึกอบรมข้าราชการและพลเรือนให้ได้รับการฝึกหัดวิชาการทหาร สร้างระเบียบวินัย เคารพกฎหมายและปลูกฝังให้มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และส่งเสริมความกล้าหาญ เข้มแข็ง สามัคคีและเสียสละ¹ การออกลอตเตอรี่ในครั้งนี้มีคณะกรรมการจัดงานฤดูหนาวเป็นผู้ดูแลและจัดขึ้นเนื่องในงานเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ สวนจิตรลดา

การออกลอตเตอรี่เพื่อกิจการเสือป่าในครั้งแรกน่าจะได้ผลดี ทำให้ในช่วง พ.ศ. 2463 – 2466 มีการออกลอตเตอรี่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการเสือป่าอีก ในครั้งนี้อนุญาตให้กองเสือป่าอาสาสมัครดำเนินการออกลอตเตอรี่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบำรุงเสือปากองอาสาสมัคร เสือป่าทำหน้าที่ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่รักษาความสงบทั่วไป กิจการกองเสือป่าได้รับความความสนใจในกลุ่มเจ้านายและขุนนางซึ่งเข้าร่วมตามพระราชนิยม มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นจากเดิมในช่วงก่อตั้งซึ่งมีสมาชิกเพียง 16 คน โดยมีพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นสมาชิกเสือป่าหมายเลข 1² รวมเป็น 17 คน กองเสือป่าได้มีการเปิดรับสมาชิกเพิ่มเติมจนมีสมาชิกทั้งสิ้น 141 คน ซึ่งเป็นพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการทั้งสิ้น³ มีการฝึกซ้อมกันอย่างสม่ำเสมอทำให้ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและไม่อาจใช้งบประมาณแผ่นดินได้ทั้งหมด จึงต้องหารายได้จากทางอื่นเพิ่ม ประกอบกับรัฐบาลมีปัญหาเรื่องงบประมาณแผ่นดินมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมถึงการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถูกโจมตีว่าใช้พระราชทรัพย์จำนวนมากในกิจการต่างๆ โดยเฉพาะการใช้จ่ายตามพระราชอัธยาศัย การตั้งกองเสือป่าถูกวิจารณ์ว่าไม่จำเป็นและเป็นการใช้เงินฟุ่มเฟือยทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงต้องใช้วิธีการนี้ในการหาเงินมาใช้ในการ

¹ จมื่นอมรรตคุณารักษ์. (2514). *เสือป่าและลูกเสือในประวัติศาสตร์รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว*. หน้า 68.

² พระราชทานสัญญาบัตรกองเสือป่า. (2454, 14 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 28 ตอนที่ 0 ง. หน้า 230 – 231.

³ จมื่นอมรรตคุณารักษ์. (2514). *เล่มเดิม*. หน้า 95 - 96.

เสือป่า แต่ในขณะเดียวกันการออกลอตเตอรี่ของกองเสือป่าก็ถูกวิจารณ์จากนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีการกล่าวว่าเป็นการมอมเมาประชาชน หรือวิจารณ์ถึงการขัดขวางการออกลอตเตอรี่ของหน่วยงานอื่นๆ ในขณะที่กองเสือป่าสามารถหาผลประโยชน์ได้จากการออกลอตเตอรี่และการระดมทุนวิธีอื่นๆ เช่น การจัดมวยเพื่อหาเงินสนับสนุนกิจการของกองเสือป่า โดยมีพระยานนทิสเรนทร์ภักดี (แม็ก เคียร์สวีย์) เสนาธิการเสือป่า เป็นผู้จัดการแข่งขัน ณ สนามมวยสวนกุหลาบ¹ นอกจากนี้ยังมีการจำหน่ายตราไปรษณียากรแบบต่างๆ ประทับตรารูปหน้าเสือ และคำว่า “บำรุงเสือป่า” เพื่อหาเงินรายได้อีกทางหนึ่งด้วย²

การออกลอตเตอรี่น่าเป็นการระดมทุนที่ได้ผลดี เห็นได้จากการที่ ใน พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษให้มีการออกลอตเตอรี่บำรุงเสือป่ากองอาสาสมัครอีกครั้ง โดยโปรดเกล้าฯ ให้พระยานนทิสเรนทร์ภักดี (แม็ก เคียร์สวีย์) เสนาธิการเสือป่า เป็นผู้อำนวยการออกลอตเตอรี่ ลอตเตอรี่บำรุงเสือป่า กองอาสาสมัครพิมพ์จำหน่ายครั้งแรก จำนวน 1,000,000 ฉบับ จำหน่ายฉบับละ 1 บาท โดยรางวัลที่ 1 มีมูลค่าถึง 100,000 บาท และยังมีรางวัลอื่นๆ อีก 653 รางวัล และมีกำหนดการออกลอตเตอรี่ปีละ 1 ครั้ง ต่อมาลดระยะเวลาลงมาเป็น 3 เดือนต่อ 1 ครั้ง³ รายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่บำรุงเสือป่าอาสาสมัคร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ซื้อปิ่นพระราชทานแก่กองเสือป่า และมีการพระราชทานนามปิ่นว่า “ปิ่นพระราม 6”⁴

ลวดลายบนลอตเตอรี่ในยุคแรกมักมีลวดลายที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายสลาก โดยลอตเตอรี่บำรุงเสือป่ากองอาสาสมัคร พ.ศ. 2466 มีลวดลายเป็นภาพเสือผงกหัวนอนอยู่ในพงหญ้าท่าทางระวังภัย ซึ่งเป็นการเปรียบกับกองเสือป่าที่พร้อมทำหน้าที่ป้องกันประเทศ ในยามคับขัน ด้านหลังลอตเตอรี่มีคำชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของลอตเตอรี่ และเงื่อนไขการรับเงินรางวัลต่างๆ อาจกล่าวได้ว่าลวดลายบนลอตเตอรี่เป็นส่วนหนึ่งในการจูงใจให้ประชาชนซื้อลอตเตอรี่นั้นๆ ลอตเตอรี่บำรุงเสือป่าอาสาสมัครเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่ามีเป้าหมายเพื่อให้กลุ่มเสือป่าอาสาสมัครซื้อและมีส่วนร่วมในการระดมทุน นอกจากนี้ยังเป็นส่วนหนึ่งในการแฝงถึงจุดประสงค์ในการเข้ามีส่วนร่วม กับหน่วยงาน การเสียสละเงินเพื่อชาติ บ้านเมืองด้วย

¹ บริเวณสนามฟุตบอลโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย

² ลอตเตอรี่ที่สวนกุหลาบ. (2466, สิงหาคม). สารราชสาร. เอกสารไมโครฟิล์ม. เลขที่ ร. 6 บ 11/7.

³ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. เล่มเดิม. หน้า 25.

⁴ ภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต กิจการเสือป่าก็เลิกล้มไป ปิ่นพระราม 6 ถูกโอนไปยังกรมตำรวจเพื่อใช้ในราชการตำรวจ

การออกกวดเตอรัของรัฐเกดการหยุดชะงักเมือมีเหตุการณ์ทุจริขึ้นในการออกกวดเตอรับำรุงเลื่อ
ปาอาตาสมัคร พ.ศ. 2466



ภาพประกอบ 4 ลอตเตอรี่เสือป่าล้านบาท สำหรับบำรุงเสือป่ากองอาสาสมัคร

ที่มา : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). สมุดภาพประวัติสลากกินแบ่งรัฐบาล (พ.ศ. 2482 - 2532). หน้า 44.

3.1.2.3 กรณีที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการออกลอตเตอรี่

นอกจากลอตเตอรี่ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการออกวางวัลแล้ว ในขณะเดียวกัน มีหลักฐานปรากฏถึงการไม่ได้รับอนุญาตให้ออกลอตเตอรี่โดยผู้ขออนุมัติมีทั้งองค์กรและบุคคล เช่น กรณีการขออนุญาตออกลอตเตอรี่ราชกรีฑาสโมสร กรณีของนายฮงเฮง กิจวรวัฒน์ และ กรณีของบางกอก เนอร์ซิงโฮม

กรณีการขออนุญาตออกกวดเตี๋ยของราชกรีฑาสโมสร ซึ่งเป็นสโมสรกีฬาที่รู้จักกันในชื่อ สนามฝรั่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดสร้าง รอยัล สปอร์ต คลับ (Royal Sports Club) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2433 เป็นการจัดตั้งสมาคมเพื่อส่งเสริมการเพาะพันธุ์ดูแลม้าและการเล่นกีฬา เปลี่ยนเป็นชื่อภาษาไทยว่าสโมสรราชกรีฑา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและเปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็นราชกรีฑาสโมสร

ราชกรีฑาสโมสรได้ขอพระบรมราชานุญาตในการออกตลอดเตอรีเพื่อบำรุงการศึกษา
ของนักเรียนพยาบาลที่จะส่งไปเรียนที่ยุโรป และเพื่อบำรุงสภาพภาษาสยามใน พ.ศ. 2460 – 2462
แต่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่อนุญาตให้ราชกรีฑาสโมสรดำเนินการออกตลอดเตอรีดังกล่าว
โดยอ้างหลักการของการขออนุญาตการออกตลอดเตอรีที่ว่า ก่อนการออกตลอดเตอรีนั้นจะต้อง

คัดเลือกบุคคลที่มีหลักฐานเชื่อถือได้ไม่หวังผลประโยชน์ส่วนตนและต้องได้รับการขอร้องจากรัฐหรือได้รับการอนุมัติจากรัฐ¹ ในกรณีของราชกรีฑาสโมสรนั้น แม้ว่าการขอลอทอดเตอรีจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจจะเป็นการดำเนินการที่ทับซ้อนกับการจัดงานฤดูหนาวของสภาอากาศสยามและกองเสือป่าที่ใน พ.ศ. 2461 เพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ราชกรีฑาสโมสรไม่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการขอลอทอดเตอรี

กรณีการขออนุญาตขอลอทอดเตอรีของนายสงแสง กิจวรวัฒน์ พรรคพวกจำนวน 42 คน ทำการขอลอทอดเตอรีเพื่อหาเงินทำการขุดคลองสีหนาท ตำบลเกาะใหญ่ อำเภอรามคราม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา² ใน พ.ศ. 2462 โดยจะมีการจัดจำหน่ายลอทอดเตอรีจำนวน 3,000,000 บาท แต่การขออนุญาตขอลอทอดเตอรีของนายสงแสง และพรรคพวกไม่ได้รับการอนุมัติจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งให้เหตุผลว่าเป็นการผิดทางการ³ หมายถึงการผิดต่อพระราชบัญญัติการพนัน เนื่องด้วยเงื่อนไขที่ระบุว่าบุคคลที่ขออนุญาตต้องมีหลักฐานเชื่อถือได้ ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับนายสงแสงและพรรคพวกนั้นมีปรากฏเพียงว่าตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณคลองตันไทร จังหวัดธนบุรี ไม่มีปรากฏคุณสมบัติหรือกิจกรรมสาธารณะประโยชน์อื่นๆ ซึ่งเป็นมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้การขออนุญาตของนายสงแสงและพรรคพวกไม่ได้รับการอนุมัติ นอกจากนี้อาจเป็นเพราะส่วนแบ่งรายได้ที่ต้องแบ่งให้แก่รัฐไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ด้วย จึงมีนักหนังสือพิมพ์เขียนเสียดสีการดำเนินการขอลอทอดเตอรีในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวลงในหนังสือพิมพ์บางกอกไทมส์ (Bangkok Times) ว่า หากให้แบ่งส่วนแบ่งจากลอทอดเตอรีเป็นเงินรางวัลร้อยละ 70 และอีกร้อยละ 30 ให้แก่กองเสือป่าสภาอากาศสยามและสโมสรที่เกี่ยวข้องกับการขอลอทอดเตอรี⁴ อาจจะทำให้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการขอลอทอดเตอรีได้ นอกจากประเด็นเรื่องลอทอดเตอรีแล้ว ยังเห็นได้ว่าข้อความในหนังสือพิมพ์นี้สะท้อนทัศนคติด้านลบที่สังคมส่วนหนึ่งมีต่อกองเสือปาด้วย

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.6 บ.11/1. เอกสารเบ็ดเตล็ด ราชกรีฑาสโมสรขอลอทอดเตอรี.

² ปัจจุบันคือบริเวณอำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

³ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.6 บ.11/4. เอกสารเบ็ดเตล็ด นายสงแสงกับพรรคพวกขอลอทอดเตอรีเพื่อขุดคลอง.

⁴ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. บางกอกไทมส์ จดหมายเหตุลอทอดเตอรีแข่งม้าฉบับละ 1 บาท.

กรณีการขออนุญาตออกกวดเตอริ์บางกอก เนอริซิงโฮม (Bangkok Nursing Home) เป็นสถานพยาบาลที่ก่อตั้งใน พ.ศ. 2441 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งใน พ.ศ. 2465 ได้ทำการขออนุญาตในการออกกวดเตอริ์เพื่อหารายได้นำไปซื้อที่ดินเขต บางกะปิเพื่อก่อสร้างตึกพยาบาลใหม่ แต่การขออนุญาตของบางกอก เนอริซิงโฮมไม่ได้รับการ อนุมัติเนื่องด้วยขัดกับพระราชบัญญัติ¹ เพราะการขออนุญาตของบางกอก เนอริซิงโฮมเป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากเนอริซิงโฮมไม่ใช่โรงพยาบาล สาธารณะ และเลือกรักษาให้เฉพาะสมาชิกที่เสียค่าบำรุงโรงพยาบาลเท่านั้น ประชาชนทั่วไปไม่ได้รับ การรักษาจากเนอริซิงโฮม

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าหอย ก.ข. และลวดเตอริ์มีความแตกต่างกันทั้งวิธีการขอ อนุญาตดำเนินการและกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ กล่าวคือ การขออนุญาตในการออกกวดเตอริ์ใน แต่ละหน่วยงานต้องมีการพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ เพื่อไม่ขัดกับพระราชบัญญัติและเพื่อเป็นการ ควบคุมไม่ให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน รวมถึงเป็นการควบคุมไม่ให้มีการออกกวดเตอริ์ ที่มากจนเกินไป และป้องกันไม่ให้ประชาชนหลงมัวเมาในการพนันจนเกิดเป็นปัญหาสังคม เช่นเดียวกับหอย ก.ข. อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน่วยงานจำนวนมากพยายามขอดำเนินการในการออก กวดเตอริ์มาตลอด ทั้งหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชน แต่ไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการออก กวดเตอริ์อย่างเป็นระบบ ส่วนมากเป็นการดำเนินการออกกวดเตอริ์เฉพาะกิจมีการขออนุญาตเป็น รายครั้ง ลวดเตอริ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงไม่ใช่การออกประจำเช่นใน ปัจจุบัน

3.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการออกกวดเตอริ์ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466

ปัจจัยที่นำไปสู่การออกกวดเตอริ์ในโอกาสพิเศษช่วง พ.ศ. 2417 ซึ่งมีการออกกวดเตอริ์ เพียงครั้งเดียวตลอดรัชกาล อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการรับวัฒนธรรมและการละเล่นแบบ ตะวันตกเข้ามาเล่นในโอกาสพิเศษเพื่อเฉลิมฉลองมากกว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อ วัตถุประสงค์ทางการกุศล แต่ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466 ที่มีการนำลวดเตอริ์กลับมาออกอีกครั้งมี เป้าหมายเพื่อใช้ระดมทุนในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งชัดเจน โดยมักแฝงเงื่อนไขเพื่อการกุศล

ปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวกระตุ้นให้มีการดำเนินการออกกวดเตอริ์ใน พ.ศ. 2460 - 2466 กล่าวคือ สภาพเศรษฐกิจที่เป็นผลจากเหตุการณ์ทางการเมืองและสังคมในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466 เช่น ปัญหาบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหา

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.6 บ.11/5. เอกสารเบ็ดเตล็ด ลวดเตอริ์บางกอกเนอริซิงโฮม.

จากกรณีกองเสือป่า ปัญหาเศรษฐกิจช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457 – 2461) และวิกฤตข้าว พ.ศ. 2462 ส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ และกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ทำให้แต่ละหน่วยงานต้องมีการหารายได้เพื่อใช้ในกิจการต่างๆ ของตน นำไปสู่การออกลอตเตอรี่ของหน่วยงานต่างๆ ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466

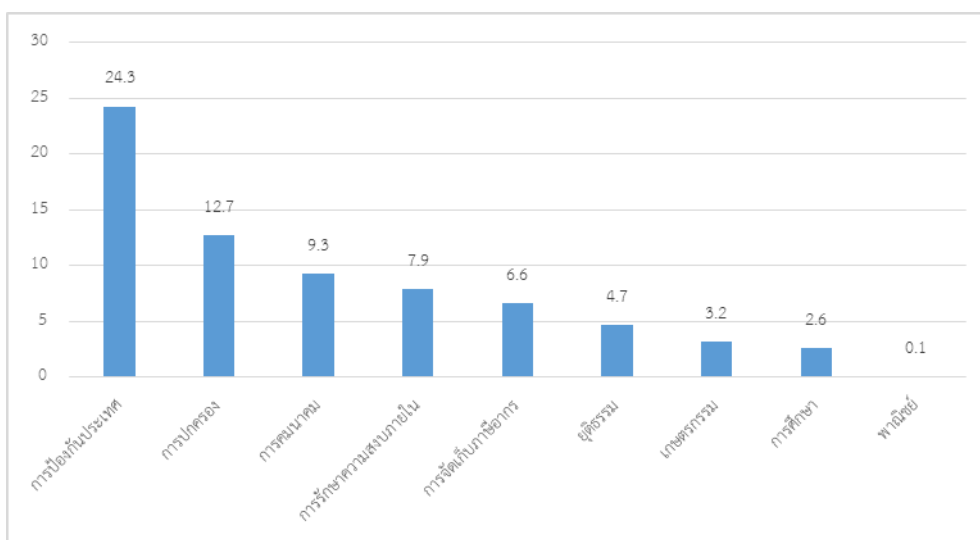
3.2.1 ปัญหางบประมาณแผ่นดินสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก สาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งส่งผลให้ในรัชสมัยของพระองค์ต้องจัดสรรเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐ ประกอบกับสถานการณ์ต่างๆ ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจของสยามย่ำแย่อย่างมาก จนกระทั่งขาดดุลงบประมาณแผ่นดินติดต่อกันใน พ.ศ. 2463

ปัญหางบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดจากปัญหาสำคัญ คือ หารายจ่ายที่มากกว่ารายได้แผ่นดินที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งรัฐยังถูกจำกัดจากรายได้ภาษีศุลกากร เนื่องจากข้อผูกพันของสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศที่ทำให้รัฐมีรายได้จากภาษีไม่เต็มที่ นอกจากนี้รัฐยังต้องพึ่งพารายได้จากสินค้าเกษตรกรรมเป็นหลัก ประกอบกับการที่รัฐยังคงดำเนินนโยบายแบบเก่าที่มุ่งเน้นให้งบประมาณมีความสมดุล ซึ่งมักจะกำหนดรายจ่ายให้อยู่ในกรอบของรายได้ และเมื่อเกิดการใช้จ่ายมากเกินไป รัฐมักจะตัดทอนรายจ่ายของกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ เป็นลำดับแรก โดยใน พ.ศ. 2453 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติลดงบประมาณของทุกกระทรวงลงร้อยละ 3 ของงบประมาณที่แต่ละกระทรวงได้รับ¹ เพื่อไม่ให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้ ส่งผลให้การดำเนินโครงการของทุกกระทรวงต้องหยุดชะงัก บางกระทรวงจำเป็นต้องหารายได้จากช่องทางอื่นๆ แทน เช่น การออกลอตเตอรี่ การจัดงานการกุศล เป็นต้น

ปัญหาจากรายจ่ายในงบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมุ่งเน้นในด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งส่งผลต่อรายจ่ายของรัฐในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการเกษตร รัฐใช้จ่ายงบประมาณให้การทหารมากถึง 1 ใน 4 ของงบประมาณทั้งหมด

¹ พรเพ็ญ อันตระกูล. (2517). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-68). หน้า 53 - 58.



ภาพประกอบ 5 แผนภูมิแสดงสัดส่วนเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดตั้งแต่ พ.ศ. 2453 – 2468 (คิดเป็นร้อยละ)

ที่มา : พระพิณ อ้นตระกูล. (2517). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-68). หน้า 89

จากภาพประกอบที่ 5 แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2453 – 2468 สูงมากเป็นอันดับหนึ่ง โดยมีรายจ่ายมากถึงร้อยละ 24.3 ของงบประมาณทั้งหมด ในขณะที่รายจ่ายด้านการปกครอง คิดเป็นร้อยละ 12.7 ซึ่งน้อยกว่าการป้องกันประเทศเกือบครึ่งหนึ่ง รายจ่ายเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การจัดเก็บภาษีอากร เกษตรกรรม และการพาณิชย์กลับมีงบประมาณที่น้อยมากๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานหลักๆ ที่จะสามารถเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศ แต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเท่าที่ควร

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการใช้จ่ายในกิจกรรมส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น ค่าใช้จ่ายในราชสำนัก ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิง พระราชนิพนธ์ และการละคร รวมถึงการจัดตั้งกองเสือป่าอาสาสมัครซึ่งใช้งบประมาณจำนวนมากถึงร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด¹ จนทำให้เกิดกระแสความไม่พอใจจากประชาชนที่เห็นว่าราชสำนักใช้เงินฟุ่มเฟือยและการพัฒนาประเทศที่เกิดการชะงักเนื่องจากปัญหางบประมาณขาดแคลน รัฐจึงแก้ไขปัญหาด้วยการเก็บภาษีใหม่ๆ รวมถึงเพิ่มภาษีเก่าให้มากขึ้น เพื่อแก้ปัญหา

¹ แหล่งเดิม. หน้า 172.

งบประมาณแผ่นดิน แต่ก็พยายามที่จะไม่ให้เบียดเบียนประชาชนมากเกินไป นอกจากนี้ยังมีการคณะกรรมการตรวจรายรับรายจ่ายแผ่นดินขึ้นใน พ.ศ. 2454 เพื่อทำหน้าที่ดูแลป้องกันไม่ให้มีรายได้รั่วไหล ตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นออก และหาช่องทางเพิ่มรายได้ รายได้แผ่นดินเกือบครึ่งหนึ่งของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมาจากภาษีการพนัน ฝิ่น และสุรา ดังนั้นการออกลอตเตอรี่เพื่อใช้ในกิจการเสือป่าจึงเป็นผลจากการที่งบประมาณแผ่นดินขาดแคลน และกิจการเสือป่าเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อยู่แล้ว การจะใช้งบประมาณแผ่นดินมาบำรุงกิจการเสือป่าจึงย่อมจะทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น การระดมเงินด้วยการออกลอตเตอรี่จึงเป็นทางเลือกที่ดี เพราะใช้ทุนน้อยและไม่ได้เป็นการบังคับผู้บริโภค

3.2.2 สภาพเศรษฐกิจจากช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1

เศรษฐกิจและการค้าของสยามในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตกต่ำมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากเศรษฐกิจโลก มูลค่าการส่งออกของประเทศใน พ.ศ. 2455 ลดลงถึง 25,000,000 บาทในช่วงเวลา 8 ปี คิดเป็นร้อยละ 23.5 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมด¹ แม้ว่ามูลค่าส่งออกในปีนี้จะมากกว่ามูลค่าของสินค้านำเข้า แต่ก็ส่งผลให้ดุลการค้าที่เคยเกินดุลนั้นลดลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงระบบมาตรฐานเงินไปเป็นการใช้ระบบมาตรฐานทองคำ ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนอย่างแน่นอนส่งผลให้ราคาสินค้าต่างๆ ตกต่ำลง โดยเฉพาะข้าวที่เป็นสินค้าส่งออกหลักในขณะนั้น นอกจากนี้ธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ ในประเทศยังเป็นของชาวต่างชาติ ทำให้รัฐสูญเสียเงินไปจำนวนมาก เนื่องจากไม่มีรายได้จากการลงทุนในขณะที่ต้องใช้จ่ายเงินต่างๆ จำนวนมาก เช่น ค่าชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าการศึกษา การเรียนในต่างประเทศของกลุ่มชนชั้นสูง

ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง ทั่วโลกต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ ภายหลังสงครามโลก เศรษฐกิจของสยามใน พ.ศ. 2461 ยิ่งย่ำแย่ลงไป เนื่องจากมูลค่าของเงินสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลสยามในขณะนั้นเพิ่มค่าเงินบาทอย่างรวดเร็ว การเพิ่มอัตราแลกเปลี่ยนของเงินทำให้ทุนสำรองของรัฐบาลในต่างประเทศลดลง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศเลวร้ายลงไปอีกใน พ.ศ. 2463 เพราะค่าเงินของโลกสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนทางการเงิน รัฐบาลสยามพยายามจะควบคุมการแลกเปลี่ยนโดยการจำกัดการขายเงินปอนด์ให้กับธนาคาร แต่การควบคุมนี้ทำให้ทุนสำรองของประเทศลดลงไปอีก และเมื่อการค้าโลกฟื้นกลับสู่สภาวะปกติ รัฐบาลสยามหมดโอกาสที่จะลดค่าเงินบาททันที ในปีนี้เงินคง

¹ แหล่งเดิม. หน้า 50.

คลังของรัฐคงเหลือเพียง 25,300,000 บาท¹ ทำให้รัฐขาดแคลนเงินสำหรับใช้จ่ายโดยเฉพาะเงินปอนด์ที่ใช้ในการติดต่อการค้ากับต่างประเทศจำนวนมาก เพราะรัฐนำไปขายให้กับธนาคารในช่วงก่อนหน้า รัฐจึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีอยู่ด้วยวิธีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายใน พ.ศ. 2465 แต่การคลังของประเทศก็ไม่ได้ดีขึ้นแม้ว่าสงครามจะสิ้นสุดไปแล้ว

3.2.3 วิฤตข้าว พ.ศ. 2462

วิฤตข้าวใน พ.ศ. 2462 เกิดจากการที่รัฐบาลสยามมีข้าวเป็นสินค้าส่งออกหลักที่สำคัญเป็นอันดับหนึ่ง แต่ในช่วง พ.ศ. 2460 พื้นที่ภาคกลางซึ่งเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญถูกน้ำท่วมทั้งหมด ในขณะที่ พ.ศ. 2461 เกิดวิกฤตการณ์ฝิ่นแล้ง ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นติดต่อกัน ส่งผลให้เกษตรกรไม่สามารถผลิตข้าวได้มากเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันยังมีการข้าวส่งออกไปยังต่างประเทศ ทำให้ราคาข้าวในประเทศสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในที่สุดรัฐบาลจึงประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ แต่การห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทำให้รัฐขาดแคลนรายได้จากข้าวซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลัก

ตาราง 5 ตารางแสดงปริมาณของสินค้าออกในช่วง พ.ศ. 2458 – 2472 (ร้อยละ)

พ.ศ.	สินค้าออก (ร้อยละ)				
	ข้าว	ยางพารา	ดีบุก	ไม้สัก	รวม
2458	70.1	-	15.9	3.9	89.9
2463 – 2467	68.2	0.8	8.6	4.5	82.1
2468 - 2472	68.9	2.3	9.0	3.7	83.9

ที่มา : พรเพ็ญ อ้นตระกูล. (2517). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-68). หน้า 133

ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่าข้าวเป็นสินค้าออกสำคัญที่มีปริมาณการส่งออกเป็นอันดับหนึ่ง โดยใน พ.ศ. 2458 มีการส่งออกข้าวมากถึงร้อยละ 70.1 ของสินค้าออกทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นมูลค่าดุลการค้าในการส่งออกจำนวน 189,000,000 บาท แต่พอถึง พ.ศ. 2460 – 2462 รัฐไม่สามารถ

¹ แหล่งเดิม. หน้า 152.

ส่งออกข้าวได้ทำให้ดุลการค้าลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเหลือเพียง 14,000,000 บาท¹ การลดลงของดุลการค้าจากผลกระทบของวิกฤตข้าว พ.ศ. 2462 กระทบต้องประมาณแผ่นดินในทันที แม้ว่าใน พ.ศ. 2463 เป็นต้นมา รัฐจะสามารถส่งออกข้าวได้เหมือนเดิม แต่ก็มีปริมาณที่ลดลงจากช่วงก่อนหน้า เนื่องด้วยหลายๆ ประเทศสามารถผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น และเกิดการแย่งตลาดการส่งออก ทั้งรัฐยังไม่ได้พัฒนาด้านเกษตรกรรมซึ่งสร้างรายได้หลักให้แก่ประเทศเท่าที่ควร และไม่มีการกระจายการสนับสนุนสินค้าส่งออกชนิดอื่นๆ ให้สมดุล ทำให้เมื่อเกิดวิกฤตจึงส่งผลกระทบต่อยาได้แผ่นดินโดยง่าย

3.2.4 กรณีกองเสื่อป่าอาสาศมัคร

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจและการคลังในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีรายจ่ายที่ค่อนข้างมากส่วนหนึ่งมาจากความฟุ่มเฟือยของราชสำนัก โดยเฉพาะการใช้จ่ายตามพระราชอัชฌาศัย

การอุปถัมภ์กิจการเสื่อป่าเป็นกิจกรรมหนึ่งที่มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก และถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักหนังสือพิมพ์บ่อยครั้งว่าเป็นการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย โดยในการสนับสนุนกองเสื่อป่าของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น กรมพระคลังข้างที่จ่ายเงินจำนวน 300,000 – 700,000 บาท เพื่อใช้ในกิจการกองเสื่อป่า แม้ว่าจะเป็นพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์แต่การใช้จ่ายจำนวนมากๆ อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการพระราชทานให้ข้าราชการบริพารที่รับใช้ก็ทำให้เงินพระคลังข้างที่มีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว และทำให้ราชสำนักต้องนำรายได้จากทางอื่นๆ มาใช้ในกิจการส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวใช้การเพิ่มจำนวนงบประมาณแผ่นดินในส่วนของราชสำนัก เพื่อใช้ในกิจการเสื่อป่า การละครวมถึงดุสิตธานี ทำให้รัฐบาลเกิดภาวะขาดแคลนเงินอย่างหนัก

รายจ่ายของกองเสื่อป่านอกจากที่กรมพระคลังข้างที่เป็นผู้จ่ายเงินสนับสนุนแล้วนั้น ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ไม่ได้ใช้เงินพระคลังข้างที่ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเสด็จประพาสเยี่ยมชมการฝึกซ้อมเสื่อป่า ซึ่งอยู่ในงบประมาณของกระทรวงวังเป็นผู้รับผิดชอบใช้จ่าย ค่าพาหนะ ค่าแรงของผู้ติดตาม รวมถึงการปลูกสร้างสถานที่รับเสด็จ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านี้ กิจการเสื่อป่าถือได้ว่าเป็นกิจการที่มีรายจ่ายจำนวนมาก เนื่องด้วยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ความสนใจเป็นพิเศษ และมีการฝึกซ้อมกันอยู่เสมอ ซึ่งต้องใช้เงินจำนวน

¹ จิตงาม วัฒนพันธุ์. (2526). นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (พ.ศ. 2453-2468). หน้า 147 – 154.

ไม่น้อยกว่า 300,000 บาท โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายเรื่องอาวุธต่างๆ¹ การใช้จ่ายเงินของกองเสือป่า กระทั่งต้องงบประมาณแผ่นดิน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ คัดค้านว่าการใช้จ่ายเงินที่มากเกินไปขัดกับหลักการของกองเสือป่าที่ไม่ได้มีเรื่องเงินเป็นเป้าหมายหลัก แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ² ปัญหาค่าใช้จ่ายที่มากเกินไปทำให้บางครั้งกองเสือป่าจึงต้องหารายได้จากการออกลอตเตอรี่เสือป่า โดยมีวัตถุประสงค์ในการหาเงินมาใช้จ่ายในกิจกรรมของกองเสือป่า เช่น การฝึกซ้อม เครื่องแบบเสือป่า และการซื้ออาวุธ เป็นต้น แต่เมื่อเกิดปัญหาทุจริตเงินเสือป่าใน พ.ศ. 2466 ทำให้ภาพลักษณ์ของกองเสือป่าถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์อย่างหนัก จนต้องงดกิจกรรมของกองเสือป่าและเมื่อสิ้นรัชกาลกองเสือป่าก็ได้หยุดกิจกรรมไป

ปัจจัยทางเศรษฐกิจของสยามทั้งจากปัญหางบประมาณแผ่นดิน วิกฤตเศรษฐกิจ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ปัญหาภัยธรรมชาติ ภาวะน้ำท่วม ฝนแล้ง สลับกันจนไม่สามารถที่จะผลิตพืชผลทางการเกษตรได้ นำไปสู่การขาดแคลนข้าวใน พ.ศ. 2462 รวมถึงรัฐพยายามแก้ไข ปัญหาโดยการห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ ซึ่งทำให้เศรษฐกิจของสยามในเวลานั้นถดถอยลงไป จนเกิดปัญหาทางด้านการคลังในเวลาต่อมาและทำให้ขาดดุลอย่างกะทันหันใน พ.ศ. 2463 ซึ่งรัฐขาดดุลการค้าถึงร้อยละ 76³ แม้ว่าในปีต่อมาดุลการค้าจะเพิ่มมากขึ้น แต่ภายหลังจากนั้นก็ลดลง และขาดดุลเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 6

¹ ยุภาพร เจือจินดา. (2528). เสือป่า : โครงสร้างขององค์กรและบทบาททางการเมือง. หน้า 175.

² แหล่งเดิม. หน้า 175 – 180.

³ พรเพ็ญ อันตระกูล. เล่มเดิม. หน้า 139.

ตาราง 6 ตารางแสดงรายได้และรายจ่ายแผ่นดิน เปรียบเทียบดุลการเงิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2460 – 2468

พ.ศ.	รายได้	รายจ่าย	เกินดุล (+) / ขาดดุล (-)
2460	86.4	74.1	+12.3
2461	93.4	89.7	+3.7
2462	96.0	82.5	+13.5
2463	86.1	86.1	0
2464	85.5	85.3	0.2+
2465	84.5	86.9	-2.4
2466	88.4	91.0	-2.6
2467	91.9	96.4	-4.5
2468	99.8	101.7	-1.9

ที่มา : พรพิชญ์ อ้นตระกูล. (2517). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468). หน้า 149.

จากตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่าในช่วง พ.ศ. 2460 – 2462 ดุลยภาพของงบประมาณแผ่นดินเกินดุลอยู่ตลอด แต่เมื่อ พ.ศ. 2463 ดุลยภาพของงบประมาณแผ่นดินลดลงอย่างกะทันหัน แม้ว่า พ.ศ. 2464 จะเพิ่มขึ้นมาโดยประมาณ 2,300,000 บาท แต่ใน พ.ศ. 2465 – 2468 กลับลดลงอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาทางเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2460 - 2466 กระทบกระเพื่อนต่อการคลังของประเทศเป็นอย่างมากและส่งผลกระทบต่องบประมาณที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานของรัฐจะได้รับ นอกจากนี้ยังส่งต่อการประกอบกิจการของภาคเอกชนส่วนต่างๆ ทำให้ต้องหารายได้เพิ่มขึ้นในยามเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของสยามอีกด้วย

3.3 การแสวงหารายได้จากการออกลอตเตอรี่ของหน่วยงานต่างๆ ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466

การแสวงหารายได้จากการออกลอตเตอรี่ของหน่วยงานต่างๆ ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466 แต่ละหน่วยงานต้องขออนุญาตจากกรมพระคลังมหาสมบัติเพื่อขอออกลอตเตอรี่และต้องแบ่งรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ให้แก่รัฐด้วย โดยแต่ละหน่วยงานที่ดำเนินการออกลอตเตอรี่ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466 มีรายได้ดังต่อไปนี้

ตาราง 7 ตารางแสดงรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ พ.ศ. 2460 – 2466 (โดยประมาณ)

พ.ศ.	ลอตเตอรี่	วันที่ออก	จำนวน สลากพิมพ์ (ฉบับ)	รายได้ จากการ จำหน่าย (บาท)	หมายเหตุ
2460	ลอตเตอรี่ สภารัก	29 ธันวาคม พ.ศ.			ใน พ.ศ. 2461 มี
-	ชาติประเทศ	2460			การออกลอตเตอรี่
2461	อังกฤษ	เวลา 16.00 น. (ปีละ 1 ครั้ง)			ภูเก็ตของสภารัก ชาติประเทศอังกฤษ
2463	ลอตเตอรี่บำรุงเสือ	ปีละ 1 ครั้ง ต่อมาลด	100,000	100,000	
-	ปากองอาสาสมัคร	ระยะเวลาลงมาเป็น			
2466		3 เดือนต่อ 1 ครั้ง			

ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2542). 60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 22 – 26.

จากข้อมูลในตารางที่ 7 จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่หารายได้จากการออกลอตเตอรี่จำนวน 2 หน่วยงาน คือ สภารักชาติประเทศอังกฤษ และกองเสือป่าอาสาสมัคร ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานมีความสัมพันธ์ที่ดีกับพระมหากษัตริย์และสามารถที่จะขออนุญาตให้ดำเนินการออกลอตเตอรี่ได้โดยง่าย โดยในการแสวงหารายได้จากการออกลอตเตอรี่ทั้ง 2 หน่วยงานสามารถทำรายได้ได้ดังนี้

พ.ศ. 2460 – 2461 ลอตเตอรี่สภารักชาติประเทศอังกฤษ ไม่พบหลักฐานเกี่ยวกับรายได้ของการออกลอตเตอรี่ แต่มีปรากฏว่าลอตเตอรี่ของสภารักชาติประเทศอังกฤษจำหน่ายฉบับละ 5 บาท และมีการตั้งเงินรางวัลไว้สูงถึง 250,000 บาท ประกอบการออกต่อเนื่องและขยายไปออกลอตเตอรี่ที่ภูเก็ตด้วย ทำให้สันนิษฐานได้ว่าลอตเตอรี่ของสภารักชาติประเทศอังกฤษน่าจะทำเงินได้จำนวนมาก เนื่องจากเงินรางวัลที่ตั้งไว้มีมูลค่าที่สูง คือรางวัลที่ 1 จะได้รับเงินรางวัลจำนวน 75,000 บาท รางวัลที่ 2 จะได้รับเงินรางวัล 25,000 บาท และรางวัลที่ 3 จะได้รับเงินรางวัล 12,500 บาท แต่เมื่อมีการออกรางวัลผู้ที่ถูกรางวัลที่ 1 คือ พ.ท.หลวงรัตนนรา (แก้วแห่งราชบุรี) ได้รับเงินรางวัลจำนวน 81,000 บาท รางวัลที่ 2 คือ นายเถาแห่งวังกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ เงินรางวัลจำนวน 27,000 บาท และรางวัลที่ 3 คือนายพูน บ้านสะพานหัน เงินรางวัลจำนวน

13,500 บาท¹ ซึ่งมากกว่าที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรก แสดงให้เห็นว่าลอตเตอรี่ของสภารักชาติประเทศอังกฤษทำรายได้ได้ดีจึงส่งผลให้สัดส่วนของเงินรางวัลมากขึ้น

การหารายได้จากลอตเตอรี่บำรุงเสือปากองอาสาสมัคร ซึ่งมีระยะเวลาในการออกรางวัล 3 เดือนต่อ 1 ครั้ง และพิมพ์จำหน่ายครั้งละ 100,000 ฉบับ ฉบับละ 1 บาท ซึ่งหากจำหน่ายได้หมดจะมีรายได้สุทธิจำนวน 100,000 บาท ซึ่งนับว่าสร้างรายได้จำนวนมากให้แก่กองเสือป่าอาสาสมัคร แต่ไม่พบหลักฐานว่าจำหน่ายลอตเตอรี่ได้กี่ฉบับ ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าหน่วยงานเหล่านี้มีรายได้หรือระดมเงินจากการออกลอตเตอรี่ได้มากน้อยเพียงใด แต่จากข้อมูลรายได้จากการออกลอตเตอรี่ของทั้ง 2 หน่วยงาน แม้ข้อมูลจะขาดหายไปบางส่วน สามารถคาดคะเนได้ว่าทุกหน่วยงานได้รับประโยชน์จากการออกลอตเตอรี่อย่างเต็มที่ เพราะหลายๆ หน่วยงานพยายามที่จะขอดำเนินการในการออกลอตเตอรี่เช่นเดียวกันแสดงให้เห็นว่าการระดมเงินผ่านช่องทางการออกลอตเตอรี่น่าจะทำได้ให้พอสมควรหรือเป็นที่น่าพอใจ แต่ด้วยเงื่อนไขของรัฐที่มีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกหน่วยงาน

3.3.1 การจัดสรรรายได้จากการออกลอตเตอรี่ช่วง พ.ศ. 2460 – 2466

รายได้จากการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2460 – 2466 จะถูกแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนที่ต้องมอบให้แก่รัฐไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสลากที่ขายได้ให้แก่รัฐ และรายได้ที่คงเหลือของแต่ละหน่วยงานหลักจากแบ่งให้แก่รัฐ ซึ่งรายได้ส่วนนี้จะถูกแบ่งออกเป็นเงินรางวัลให้แก่ผู้ถูกรางวัลด้วย จึงจะเหลือถึงหน่วยงานเพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ที่ดำเนินการออกลอตเตอรี่ รายได้ของแต่ละหน่วยงานจากการออกลอตเตอรี่จะถูกแบ่งเป็นเงินรางวัลให้แก่ผู้ถูกรางวัลจำนวนร้อยละ 60 แบ่งเป็นเงินเพื่อกิจกรรมสาธารณะกุศลหรือตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในการออกลอตเตอรี่ร้อยละ 28 และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการร้อยละ 12² ซึ่งการแบ่งรายได้ให้เป็นเงินรางวัลที่ค่อนข้างสูง เพื่อที่จะดึงดูดใจประชาชนให้เล่นลอตเตอรี่มากขึ้นและจะทำให้สัดส่วนรายได้มากขึ้นตาม

การจัดสรรรายได้ของลอตเตอรี่สภารักชาติประเทศอังกฤษ แบ่งค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นเงินรางวัลของผู้ถูกลอตเตอรี่จำนวน 250,000 บาท ในขณะที่ลอตเตอรี่บำรุงเสือปากองอาสาสมัครแบ่งค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นเงินรางวัลไว้จำนวนมากกว่า 100,000 บาท ซึ่งรายได้ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 60 ของรายได้ที่คงเหลือจากการแบ่งให้แก่รัฐแล้ว ทั้งนี้มีรายได้คงเหลือของกองเสือป่าสามารถซื้อปืนลีเอ็นฟิลด์สั้น (SMLE) พร้อมดาบปลายปืนและสายสะพายจำนวน

¹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. เล่มเดิม. หน้า 24.

² อารังค์ อุดมไพจิตรกุล. (2541). หวย หวย หวย. วารสารสังคมศาสตร์ มศว. หน้า 15-30.

10,000 กระบอกลงในราคา 76,625 ปอนด์ พระราชทานแก่กองเสือป่าได้ตามเป้าหมาย มูลค่าของเงินในส่วนที่หน่วยงานต่างๆ ได้จากการออกลอตเตอรี่ ทั้งในส่วนแบ่งเงินรางวัล เงินค่าบำรุงการกุศลตามเป้าหมายยังคงมีจำนวนมากแม้ว่าจะมีการแบ่งให้แก่รัฐส่วนหนึ่งแล้ว แสดงให้เห็นว่าการนำลอตเตอรี่มาใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุนเพื่อใช้ในกิจกรรมต่างๆ ค่อนข้างประสบความสำเร็จและเป็นที่พึงพอใจทั้งจากรัฐบาลและจากหน่วยงานเอกชนต่างๆ

รัฐได้รับผลประโยชน์จากรายได้จากการออกลอตเตอรี่ พ.ศ. 2460 – 2466 จำนวนมาก เนื่องจากจะต้องแบ่งให้รัฐก่อนจะถูกจัดสรรเป็นเงินรางวัลหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่กำหนด ในขณะเดียวกันหน่วยงานที่ดำเนินการออกลอตเตอรี่ก็สามารถหาเงินเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้ การออกลอตเตอรี่ในสมัยนี้จึงนิยมนำมาใช้เพื่อระดมทุนในการประกอบกิจกรรมต่างๆ ทั้งจากหน่วยงานรัฐและเอกชน เพราะสามารถหาเงินได้มาก ด้วยมูลค่าของเงินรางวัลสูงที่ดึงดูดใจประชาชนส่งผลให้มีรายได้จากการจำหน่ายที่สูงตาม

3.4 ปัญหาที่นำไปสู่การหยุดชะงักของการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466

การหยุดชะงักและการดำเนินการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466 เกิดจากการทุจริตของลอตเตอรี่เสือป่า ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของกองเสือป่า รวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์การออกลอตเตอรี่ว่าเป็นสิ่งมอมเมาประชาชน นอกจากนี้สาเหตุของการหยุดออกลอตเตอรี่ของหน่วยงานอื่นๆ ยังเกิดจากการไม่ได้รับความนิยมในกลุ่มประชาชนทั่วไป รวมถึงเงื่อนไขการขออนุญาตในการออกลอตเตอรี่ที่ต้องผ่านการอนุญาตจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติก่อน ทำให้ภายหลังเหตุการณ์ทุจริตลอตเตอรี่เสือป่าจึงไม่มีการออกลอตเตอรี่อีกตลอดรัชสมัย

3.4.1 สาเหตุที่นำไปสู่การหยุดชะงักของการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466

การออกลอตเตอรี่เสือป่าอาสาสมัคร พ.ศ. 2466 เป็นครั้งสุดท้ายในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนจะหยุดชะงักไป เนื่องจากเกิดการทุจริตเงินรางวัลของลอตเตอรี่เสือปาล้านบาทขึ้น คือ ผู้ถูกรางวัลที่ 1 - 3 ไม่มีตัวตนจริงๆ โดยผู้ถูกรางวัลที่ 1 ได้รับเงินรางวัล 80,000 บาท ชื่อนายชื่น เรือลอย นักหนังสือพิมพ์ตรวจสอบข้อมูลของนายชื่น เรือลอย และไม่ปรากฏผู้ใช้นามสกุล "เรือลอย" แต่กลับมีผู้มาเซ็นรับเงินไปเรียบร้อยแล้ว² นักหนังสือพิมพ์ให้ความสนใจและค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกรางวัล แต่กลับไม่พบผู้ถูกรางวัลตามที่กล่าวอ้าง

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล. 99/4. เรื่องปืนและกระสุนของกองเสือป่าและเรื่องเสือป่าเยี่ยมปิ่นทวารบก. 2 มกราคม 2468.

² สถิตย เสมานิล. (2514). วิสสาสะ. หน้า 189 - 209

นอกจากนี้ยังมีการสงสัยว่าเพราะเหตุใดที่ผู้ถูกราบวัลที่ 1 - 3 ถึงมีเลขหน้าของรางวัล 183 ตรงกันเมื่อสืบสวนจึงพบว่าผู้รับเงินทำตามคำสั่งของพระยานนทิสเรนทร์ภักดี (แม็ก เคียร์เสวี) นายพลเสนาธิการเสือป่า ซึ่งรับหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการออกลอตเตอรี่เสือป่าผ่านบาททำให้พระยานนทิสเรนทร์ภักดี (แม็ก เคียร์เสวี) ถูกปลดออกจากตำแหน่งในกองเสือป่าและถูกตัดสินจำคุกฐานยักยอกทรัพย์สินจำนวน 144,000 บาท โดยมีโทษจำคุก 10 ปีและต้องชดใช้เงินให้แก่กองเสือป่า¹ การทุจริตในครั้งนี้ยังสร้างความเสื่อมเสียชื่อเสียงวงศ์ตระกูลจนกระทั่งพระยาปริดา นฤเบศน์ (พิก พันธ์พิทักษ์) ซึ่งเป็นพี่ชายของพระยานนทิสเรนทร์ภักดี (แม็ก เคียร์เสวี) ขอจดนามสกุลใหม่ว่า พันธุ์พิทักษ์ แทนการใช้นามสกุลเคียร์เสวี

นอกจากการทุจริตของกองเสือป่าที่ทำให้ภาพลักษณ์ของกองเสือป่าเสื่อมเสียแล้ว การออกลอตเตอรี่ก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นสิ่งที่มอมเมาประชาชนมาโดยตลอดจากนักหนังสือพิมพ์ ทั้งความนิยมในการเล่นลอตเตอรี่ของหน่วยงานอื่นๆ ยังเป็นเพียงการเล่นเฉพาะกลุ่มสมัครพรรคพวกเท่านั้น ประชาชนทั่วไปไม่นิยมเท่ากับการเล่นลอตเตอรี่ของหน่วยงานรัฐ ทั้งประชาชนยังเกิดความสับสน เนื่องจากมีการออกลอตเตอรี่ของหลายหน่วยงาน ทำให้ประชาชนทั่วไปมักเล่นลอตเตอรี่ที่ถูกดำเนินโดยหน่วยงานรัฐมากกว่า อาจจะทำให้ผลของระดมทุนของหน่วยงานอื่นๆ ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง และเมื่อเกิดเรื่องเสื่อมเสียจากการทุจริตของลอตเตอรี่เสือป่า ยิ่งทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะเล่นลอตเตอรี่อื่นๆ อีก

นอกจากนี้การที่รัฐไม่อนุญาตการออกลอตเตอรี่ของบางหน่วยงานยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่เมื่อเกิดการหยุดออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466 แล้ว ภายหลังจากนั้นไม่มีหน่วยงานใดๆ ขอดำเนินการออกลอตเตอรี่อีกเลย เนื่องจากการพิจารณาของรัฐมีความยุ่งยาก ในบางครั้งต้องอาศัยการเอื้อประโยชน์และมีความใกล้ชิดกันจึงจะสามารถได้รับอนุญาตให้ดำเนินการออกได้ จนนำไปสู่การเสียดีทางสังคมเช่นเดียวกับกรณีของนายสงแสง กิจวรวัฒน์ ทั้งยังเกิดวิพากษ์วิจารณ์ว่าลอตเตอรี่เป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนมีนิสัยตรงข้ามกับความมั่งคั่ง ทำให้บ้านเมืองได้รับความเดือดร้อน และเกิดการใช้จ่ายที่สุรุ่ยสุร่าย² จึงอาจกล่าวได้ว่าการทุจริตลอตเตอรี่เสือป่าเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นที่ทำให้ลอตเตอรี่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องหยุดชะงักไป ทั้งยังสร้างความเสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของกองเสือป่า และกระทบต่อการออก

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ. 2.52/167. เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี. พระยานนทิสเรนทร์ภักดี. หน้า 1 - 4.

² สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. บางกอกไทมส์ ลอตเตอรี่ในประเทศไทยสมัยใหม่. 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2466.

ลอตเตอรี่ของหน่วยงานอื่นๆ ด้วย ทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะเล่นลอตเตอรี่ของหน่วยงานอื่นๆ ด้วย การระดมทุนด้วยการออกลอตเตอรี่จึงไม่เป็นผลสำเร็จ

3.4.2 ผลกระทบหลังจากการหยุดชะงักของการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466

หลังจากหยุดการออกลอตเตอรี่ไปใน พ.ศ. 2466 ยังคงมีผู้ขออนุญาตดำเนินการออกลอตเตอรี่อยู่เรื่อยๆ แต่ก็ไม่ได้มีการอนุญาตให้มีการออกในช่วงเวลาดังกล่าว ผลกระทบสำคัญจากการหยุดชะงักของการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466 คือการที่หน่วยงานต่างๆ สูญเสียช่องทางการระดมทุนโดยการออกลอตเตอรี่ ซึ่งเป็นช่องทางที่ทำรายได้ได้จำนวนมาก แต่ก็ไม่ได้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียรายได้บางส่วนเหมือนในช่วง พ.ศ. 2459 ที่มีการยกเลิกหวย ก.ข. ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลอตเตอรี่ในสมัยนี้ไม่ใช่รายได้ที่รัฐแสวงหาโดยตรงแต่ถูกใช้เป็นเครื่องมือระดมทุนของรัฐจากการอนุญาตให้องค์กรรัฐหรือเอกชนออกลอตเตอรี่แบบเฉพาะกิจและรัฐได้รับส่วนแบ่งตามกำหนด ดังนั้นการหยุดออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466 จึงส่งผลเพียงให้รัฐขาดรายได้จากส่วนแบ่งของลอตเตอรี่เฉพาะกิจ ทั้งนี้เศรษฐกิจของสยามในช่วง พ.ศ. 2466 ไม่ค่อยดีนักจากวิกฤตเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลก ประกอบกับวิกฤตข้าวและการส่งออกของประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง การสูญเสียช่องทางในการระดมทุน ทำให้ต้องหาช่องทางอื่นๆ มาเพื่อเพิ่มรายได้ทางเศรษฐกิจ โดยการอนุญาตให้เล่นการพนันอื่นๆ¹ โดยเฉพาะการพนันที่เล่นในงานงานวัดหรืองานรื่นเริง เช่น จัปฉลาก โยนห่วง โยนเหรียญ ปาเป้า บิงโก เป็นต้น ซึ่งเป็นที่นิยมทั่วไปมากกว่าลอตเตอรี่ที่มักเล่นกันเฉพาะในกลุ่มสโมสร หรือสมาชิกขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง

การอนุญาตให้มีการเล่นการพนันอื่นๆ และรัฐทำการเก็บค่าธรรมเนียมในการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันซึ่งเป็นการหารายได้ช่องทางหนึ่งทดแทนการออกลอตเตอรี่ และมีการออกพระราชบัญญัติการพนันขึ้นเพื่อควบคุมไม่ให้มีการมั่วเมาประชาชนจนเกินไป โดยพระราชบัญญัติการพนันที่ประกาศใช้ใน พ.ศ. 2473 มีเนื้อหารวบรวมนกฎหมายการพนันต่างๆ ไว้ด้วยกัน ซึ่งกฎหมายก่อนหน้าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพนันเฉพาะเรื่อง เช่น กฎเสนาบดีการพนันไพ่ป๊อก กฎหมายห้ามมิให้เล่นการพนัน รวมไปถึงพระราชบัญญัติการการพนัน พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 จึงเป็นพระราชบัญญัติการพนันฉบับแรกของประเทศ โดยระบุการพนันไว้ 2 ประเภท คือ การพนันที่ห้ามมิให้เล่นโดยเด็ดขาดกับการพนันที่อนุญาตให้เล่นได้โดยมี

¹ กาญจนา จินตกานนท์. (2530). นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากรการพนัน พ.ศ. 2367 - 2460.

เงื่อนไข โดยพระราชบัญญัติการพนันมีการระบุว่าผู้เล่นการพนันต้องมีอายุ 16 ปีขึ้นไป และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด

การพนันประเภทที่ 1 การพนันที่ห้ามไม่ให้เล่นโดยเด็ดขาด ประกอบไปด้วย หวย ก.ข. ไปบั้น ไปกำ ถั่ว กำตัด ไพ่ 3 ใบ แปะแก้ว อีจิ้ง คู๋ตี้ ไม้ดำไม้แดง อีโปง ไม้หมุนหรือล้อหมุน จับยี่กี การพนันที่ทรามสัตว์ เช่น การนำมิด หรือหนามผูก การวางยาสัตว์ให้เมาให้เกิดการต่อสู้กัน ระหว่างสัตว์ บิลเลียดรู โยนจิม สี่เหลงลัก ขลุกลัก น้ำเต้าทุกๆประเภท ไฮโลว์ อีก็อย และ ปั่นแปะ¹

การพนันประเภทที่ 2 การพนันที่อนุญาตให้เล่นได้โดยมีเงื่อนไข ประกอบด้วย การพนันที่ให้สัตว์ต่อสู้กัน เช่น ชนไก่ กัดปลา เป็นต้น วิงวู้คน มวยชกหรือมวยปล้ำ แข่งเรือฟ่งหรือเรือล้อ ซี่รูป โยนห่วง โยนสตางค์ใส่ภาชนะ ตกเบ็ด จับสลาก ยิงเป้า ปาหน้าคนหรือหน้าสัตว์ เตะข้ามด่าน หมากแกว หมากหัวแดง สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ (ลอตเตอรี แรฟเฟอล) โตเตโลเซเตอร์ (Totalizator) สวีป (Sweep) บู้คเมกิง (Book making) การขายสลากกินแบ่งและสลากกินรวบ ที่ไม่ได้ออกในพระราชอาณาจักร ไฟนกระจอก ไฟต่างๆ ตวต และบิลเลียด²

ทั้งนี้ลอตเตอรียังคงเป็นการพนันที่อนุญาตให้เล่นได้โดยมีเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 กำหนด ทำให้ใน พ.ศ. 2476 มีการนำกลับมาออกอีกครั้ง เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นพยายามที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากการเปลี่ยนการปกครองประเทศและวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่

3.5 สรุป

การออกลอตเตอรีช่วง พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2466 เป็นลอตเตอรีที่ออกในวาระโอกาสพิเศษ โดยมีเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดให้ออกเพื่อการระดมทุนทางการกุศลเท่านั้น และไม่ได้ออกเป็นประจำเช่นในปัจจุบัน การออกลอตเตอรีเริ่มขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2417 ซึ่งเป็นช่วงที่ยังคงมีการออกหวย ก.ข. อยู่ เป็นการออกเพียงครั้งเดียวในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกเพื่อเฉลิมฉลองในงานเฉลิมพระชนมพรรษาเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันได้รับประโยชน์ร่วมในการช่วยเหลือเหล่าพ่อค้าที่นำสินค้ามาจัดแสดงในงานพิพิธภัณฑ์

ลอตเตอรีเริ่มออกอย่างจริงจังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยถูกนำกลับมาออกอีกครั้งใน พ.ศ. 2460 ตรงกับช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยการออกของ

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ. 2.42/175. เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมขุนเพ็ชรบูรณ์อินทราชไชยสิทธิ์ ฐานนาถ รำพระราชบัญญัติการพนันกับประกาศเสนานิติบัญญัติประเภทการพนันอันต้องห้าม. หน้า 4 - 7.

² แหล่งเดิม. หน้า 8.

สภาวิชาชีพประเทศอังกฤษ เพื่อหาเงินช่วยเหลือสงครามโลกครั้งที่ 1 และภายหลังจาก พ.ศ. 2460 เป็นต้นมา มีการออกลอตเตอรี่ของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานเอกชนอีก 2 หน่วยงาน คือ สภาวิชาชีพประเทศอังกฤษ สภาภาษาดสยามร่วมกับกองเสือป่าอาสาสมัคร ซึ่งมีการออกลอตเตอรี่อยู่หลายครั้งเพื่อระดมเพื่อสาธารณกุศล ในขณะเดียวกันมีอีกหลายหน่วยงานที่พยายามจะขอดำเนินการออกลอตเตอรี่ เพื่อหารายได้ใช้ในกิจการของหน่วยงานนั้นๆ แต่ไม่สามารถทำการออกได้ เพราะไม่ผ่านเงื่อนไขตามที่รัฐกำหนด คือ ต้องเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ ไม่หวังผลประโยชน์ส่วนตน เป็นการออกในลักษณะการกุศล ต้องมีการแบ่งรายได้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ให้แก่รัฐ และต้องได้รับการร้องขอจากรัฐ ด้วยเงื่อนไขที่รัฐกำหนดจึงมีหน่วยงานที่ไม่สามารถ ดำเนินการออกลอตเตอรี่ได้ เนื่องจากมีความทับซ้อนกับหน่วยงานที่ดำเนินการออกอยู่แล้ว หรือไม่สร้างประโยชน์ให้แก่รัฐ

ลอตเตอรี่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมทุนของทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชน โดยอาศัยเงื่อนไขทางการกุศลจูงใจประชาชน เนื่องปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ทั้งปัญหาการใช้งบประมาณที่เน้นด้านการทหารเป็นหลัก ในขณะที่เศรษฐกิจการส่งออกไม่ได้รับการสนับสนุนมากนัก ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสงครามโลกครั้งที่ 1 วิกฤตข้าวที่ส่งผลกระทบให้เศรษฐกิจตกต่ำลงไปอีก จนหน่วยงานต่างๆ ถูกตัดงบประมาณเป็นเหตุให้ต้องมีการหารายได้เพิ่มเติมจากช่องทางอื่นๆ แม้กระทั่งกองเสือป่าซึ่งได้รับความเอาใจใส่อย่างมาก ยังต้องใช้วิธีหาเงินเพื่อใช้ในการเสือป่า โดยการออกลอตเตอรี่ กล่าวได้ว่าลอตเตอรี่เป็นวิธีระดมทุนที่นิยมในสมัยนี้ และสามารถสร้างรายได้ที่น่าพึงพอใจแก่หน่วยงานต่างๆ ในระยะแรก ซึ่งรายได้จากการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2460 - 2466 รัฐได้รับผลประโยชน์มากที่สุด โดยส่วนแบ่งมากกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสลากที่ขายได้ซึ่งเป็นรายได้ส่วนแบ่งจากหน่วยงานที่ดำเนินการออกลอตเตอรี่ แต่ไม่ใช่รายได้หลัก ที่รัฐดำเนินการสรรหาและจัดเก็บด้วยตนเอง ทำให้เมื่อมีการหยุดการออกลอตเตอรี่ใน พ.ศ. 2466 เนื่องจากเหตุการณ์ทุจริตลอตเตอรี่เสือป่าสร้างความเสื่อมเสียต่อกองเสือป่า รวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการออกลอตเตอรี่สร้างความลำบากให้ประชาชน ทำให้รัฐและหน่วยงานต่างๆ หยุดการออกลอตเตอรี่ภายหลัง พ.ศ. 2466 ไป และต้องสูญเสียช่องทางการระดมทุนจากประชาชนที่ง่ายและสามารถหาเงินได้จำนวนมากในระยะเวลานั้นไป ขณะเดียวกันรัฐประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐอยู่แล้ว จึงยิ่งทำให้เศรษฐกิจแย่ลงมากขึ้น ทำให้ปัญหาจากเศรษฐกิจในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นวิกฤตเศรษฐกิจที่สะสมจบจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

บทที่ 4

สลากกินแบ่งรัฐบาลกับการระดมทุนทางเศรษฐกิจของรัฐ พ.ศ. 2475 – 2482

ลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบันเป็นสลากกินแบ่งที่ออกประจำทุกวันที่ 1 และวันที่ 16 ของทุกเดือน ดำเนินการโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งใน พ.ศ. 2562 สามารถทำรายได้แผ่นดินนำส่งสูงเป็นอันดับหนึ่งของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ¹ สลากกินแบ่งจึงมีความสำคัญในการระดมทุนทางเศรษฐกิจของรัฐในปัจจุบันเป็นอย่างมาก บทนี้จะศึกษาถึงการนำสลากกินแบ่งมาใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2475 – 2482 โดยศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลการออกสลากกินแบ่ง การก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 วัตถุประสงค์และหน้าที่ของสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมถึงการแสวงหารายได้จากการดำเนินการและนโยบายของสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นความสำคัญของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุนของรัฐมาโดยตลอด

4.1 การระดมทุนจากสลากกินแบ่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

เศรษฐกิจสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประสบปัญหาความยากลำบากต่อเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งปัญหาการคลัง ปัญหาราคาข้าวตกต่ำ ปัญหางบประมาณขาดดุลติดต่อกันใน พ.ศ. 2465 – 2468 ทำให้รัฐบาลต้องแก้ปัญหาด้วยการกำหนดภาษีใหม่เพื่อเพิ่มรายได้ และตัดทอนรายจ่ายของกระทรวงต่างๆ แม้จะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ชั่วคราวแต่ยังคงส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468 - 2477) โดยจะเห็นได้ว่าในรัชสมัยนี้มีงบประมาณขาดดุลใน พ.ศ. 2468 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านรัชกาล แม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินการหลายวิธีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจจนภาวะขาดดุลดีขึ้น แต่ใน พ.ศ. 2472 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (The Great Depression) ซึ่งซ้ำเติมเศรษฐกิจสยามลงไปอีก ปัญหาเศรษฐกิจจึงกลายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้รัฐบาลใหม่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งการออกลอตเตอรี่เป็นวิธีหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อการระดมทุนของรัฐ

¹ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562). สคร. จัดเก็บเงินนำส่งรายได้ครั้งแรกของปีงบประมาณ 2562 เกินเป้าหมาย 22%. (ออนไลน์)

4.1.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่การออกสลากกินแบ่งใน พ.ศ. 2476

ในช่วงต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เศรษฐกิจของสยามตกต่ำ การส่งออกที่น้อยลง ทำให้รัฐต้องหาวิธีเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นจากช่องทางอื่นๆ หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา (พ.ศ. 2475 - 2476) พยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) หนึ่งในผู้นำของคณะราษฎรได้ร่างแผนเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้นเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยในเค้าโครงการเศรษฐกิจมีการเสนอการจัดหาทุนผ่านการเก็บภาษีทางอ้อม การกู้เงิน การหาเครดิต รวมถึงการออกสลากกินแบ่งหรือลอตเตอรี่ขึ้น และพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ได้ขัดข้องในการให้มีการออกสลากกินแบ่งหรือลอตเตอรี่ตามที่หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) เสนอ¹ ทำให้ใน พ.ศ. 2476 มีการอนุมัติการออกลอตเตอรี่สภากาชาดสยาม เพื่อหารายได้มาใช้ในการกิจการของสภากาชาด ช่วยเหลือคนไข้อนาถา และใช้จ่ายในกิจการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ นับเป็นครั้งแรกที่มีการออกสลากกินแบ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ หลังจากหยุดไป 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2466 เมื่อเกิดเหตุการณ์ทุจริตลอตเตอรี่เสือป่าของพระยานนทิสเรนทรภักดี (แม็ก เสือเสือ)²

ตาราง 8 ตารางแสดงงบประมาณรายได้ รายจ่าย และรายได้จริง และรายจ่ายจริง ตั้งแต่ พ.ศ. 2467 – 2477 (ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณ รายได้	รายได้จริง	รายจ่ายที่ อนุมัติ	รายจ่ายจริง	ดุลแห่งรายได้ รายจ่ายจริง
2467	84.00	85.18	93.12	89.67	- 4.49
2468	91.00	92.71	94.87	94.65	- 1.94
2469	94.00	100.59	93.78	100.55	+ 0.04
2470	100.55	117.44	100.01	117.39	+ 0.05
2471	100.62	106.96	99.98	106.92	+ 0.04
2472	106.44	107.11	106.26	107.10	+ 0.01

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช; และ ชัดติยา กรรณสูต. (2518). เอกสารการเมือง – การปกครองไทย พ.ศ. 2417 – 2477. หน้า 234 – 357.

² สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ. 2.52/167. เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระยานนทิสเรนทรภักดี. หน้า 1 - 4.

ตาราง 8 (ต่อ)

พ.ศ.	งบประมาณ รายได้	รายได้จริง	รายจ่ายที่ อนุมัติ	รายจ่ายจริง	ดุลแห่งรายได้ รายจ่ายจริง
2473	106.59	96.32	106.53	96.30	+ 0.02
2474	94.80	78.94	94.34	87.48	- 8.54
2475	74.86	79.65	74.45	70.23	+ 9.42
2476	72.42	83.73	79.92	73.63	+ 10.10
2477	74.46	94.04	79.53	75.82	+ 18.22

ที่มา : ชูศรี มณีพฤษย์. (2550). นโยบายเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 48.

จากตารางที่ 8 แสดงให้เห็นถึงงบประมาณรายได้และรายจ่ายที่รัฐกำหนด รวมถึงรายได้และรายจ่ายที่มีการใช้จริงตั้งแต่ พ.ศ. 2467 – 2477 ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดปัญหางบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเสด็จสวรรคตและมีการเปลี่ยนรัชสมัยใน พ.ศ. 2468 แต่เมื่อเข้าสู่การปกครองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถานการณ์ด้านงบประมาณแผ่นดินเข้าสู่ภาวะที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความพยายามในการแก้ปัญหางบประมาณแผ่นดิน โดยการหาช่องทางเพื่อเพิ่มรายได้ เช่น การเก็บภาษีใหม่จากสินค้าฟุ่มเฟือย หรือภาษีจากกิจกรรมประจำวันของประชาชน เช่น ภาษีสุรา ภาษีฝิ่น ภาษีที่ดิน ภาษีการพนัน เป็นต้น การตัดทอนรายจ่ายบางส่วนเพื่อให้งบประมาณมีความสมดุลตามนโยบายการคลังแบบเก่า ซึ่งบางครั้งมีการกล่าวถึงว่าเป็นการคลังแบบอนุรักษ คือ การดำเนินนโยบายที่ทำให้งบประมาณสมดุล มีค่าเงินที่มีเสถียรภาพ รวมถึงกำหนดการกู้เงินและการชำระหนี้สินจากต่างประเทศในอยู่ในขอบเขตตามที่รัฐกำหนด¹ ทำให้งบประมาณแผ่นดินและเศรษฐกิจของสยามในช่วงระยะแรกของการครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวดีขึ้นจากช่วงก่อนหน้า งบประมาณที่เคยขาดดุลติดต่อกันกลับมาเกิดดุลเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกใน พ.ศ. 2472 ส่งผลกระทบ

¹ พอฟันท์ อูยยานนท์. (2558). เศรษฐกิจไทยในสมัยรัชกาลที่ 7 : รักษาเสถียรภาพ ฟื้นฟูฐานการพัฒนา. หน้า 47- 48.

ต่อเศรษฐกิจและการเมืองของสยามเป็นอย่างยิ่ง ทำให้ใน พ.ศ. 2474 เกิดปัญหางบประมาณขาดดุลอีกครั้ง

ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่การออกสลากกินแบ่งอีกครั้งใน พ.ศ. 2476 เกิดจากปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสยาม และการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ. 2475 ที่นำไปสู่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและมีการเสนอให้ออกสลากกินแบ่งอีกครั้งเพื่อแสวงหารายได้และใช้เป็นทุนในการบริหารและพัฒนาประเทศ

ปัจจัยประการแรก คือ วิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกใน พ.ศ. 2472 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั่วโลก รวมถึงเศรษฐกิจของสยามโดยเฉพาะการส่งออกลดน้อยลง ทำให้เศรษฐกิจที่เริ่มจะดีขึ้นกลับประสบปัญหาตกต่ำและขาดดุลงบประมาณอีกครั้งใน พ.ศ. 2474 เนื่องจากรายได้ที่เก็บจากภาษีต่างๆ ลดลง ทำให้การวางแผนงบประมาณรายจ่ายต้องลดลงเพื่อให้เกิดความสมดุล วิธีการที่รัฐบาลสยามเลือกใช้จึงเป็นการตัดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่างๆ ยุบรวมหน่วยงานราชการบางแห่งเพื่อลดงบประมาณค่าใช้จ่าย รวมถึงการลดข้าราชการที่ไม่จำเป็นออก เช่น ข้าราชการที่อายุมาก ข้าราชการที่ไม่มีความสามารถ หรือข้าราชการในหน่วยงานที่ถูกยุบ ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2469 – 2472 มีข้าราชการที่ถูกลดจำนวนทั้งสิ้น 1,929 คน โดยมีคนของกระทรวงวัง กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย ถูกดูลย์เป็นจำนวนมากตามลำดับ¹

นอกจากนี้รัฐยังควบคุมการใช้จ่ายของกระทรวงต่างๆ อย่างเข้มงวด การดำเนินนโยบายในการทำให้งบประมาณสมดุลครั้งนี้ไม่เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนต่อเศรษฐกิจที่ซบเซาลง ข้าราชการที่ประสบปัญหาการถูกดูล รวมถึงความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงต่างๆ ในการกำหนดนโยบายในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดการแบ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม มองว่าปัญหาเศรษฐกิจไม่รุนแรงและไม่จำเป็นต้องแก้ปัญหาย่างเคร่งครัด ในขณะที่กลุ่มพระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร) เสนาบดีกระทรวงการคลัง เสนอให้ลดรายจ่ายอย่างเข้มงวด ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์การใช้จ่ายที่สุรุ่ยสุร่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะการใช้จ่ายในกิจการรถไฟ รวมถึงการลาออกของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดชที่ไม่พึงพอใจต่อนโยบายลดเงินเดือนของรัฐบาลด้วย ผลจากการที่รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้ดีขึ้นได้ ทำให้เกิด

¹ ชูศรี มณีพุกษ์. (2550). นโยบายเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 110.

ความความไม่พอใจของประชาชนและข้าราชการบางส่วน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ. 2475

ปัจจัยที่ 2 คือ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ. 2475 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเศรษฐกิจของประเทศจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูอย่างมาก หนึ่งในหลักสำคัญ 6 ประการของคณะราษฎร คือ การบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ ผู้ผลักดันทางเศรษฐกิจที่สำคัญในสมัยนี้ คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ซึ่งเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ หรือ สมุดปกเหลือง ใน พ.ศ. 2475 เพื่อวางรากฐานเศรษฐกิจของสยามใหม่ และส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมกับเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ในขณะที่รัฐจะเป็นผู้ควบคุมและบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ โดยในเค้าโครงการเศรษฐกิจเสนอแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจว่าให้มีการซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อให้ที่ดินเป็นของรัฐบาลและจัดสรรเพื่อประกอบกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่ปล่อยให้ที่ดินรกร้าง การกำหนดให้ประชาชนทำงานตามความสามารถ กำหนดเกณฑ์เงินเดือนขั้นต่ำและการรับเงินบำนาญ เสนอการหารายได้ผ่านการเก็บภาษีต่างๆ การออกสลากกินแบ่ง และการกู้ยืม รวมถึงการจัดตั้งสหกรณ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจมากขึ้น การจัดตั้งธนาคารแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ¹

อย่างไรก็ตาม เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมถูกคัดค้านและไม่ได้นำมาใช้ในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะถูกต่อต้านจากกลุ่มผู้นำเก่า รวมถึงการต่อต้านจากภายในคณะราษฎร เนื่องด้วยเค้าโครงการเศรษฐกิจมีส่วนคล้ายคลึงกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในรัสเซีย ซึ่งถูกมองว่าเป็นคอมมิวนิสต์ แต่ในขณะเดียวกันในเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมมีข้อเสนอให้จัดหาทุนโดยการออกสลากกินแบ่งซึ่งรายได้จากสลากกินแบ่งใน พ.ศ. 2476 ได้นำมาใช้เป็นทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การซื้อเครื่องจักร การหาค่าแรงงาน กิจกรรมสาธารณกุศล²

หลวงประดิษฐมนูธรรมเสนอในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจเกี่ยวกับการระดมทุนไว้ใช้สำหรับซื้อวัตถุดิบที่รัฐบาลไม่สามารถอนุมัติเงินงบประมาณได้ รวมถึงเพื่อใช้ในการจ่ายค่าแรงงานหรือเป็นทุนสำรองหมุนเวียนในรัฐบาล โดยใช้วิธีการเก็บภาษีบางอย่างจากประชาชนจำนวนเล็กน้อยโดยไม่ทำให้ประชาชนรู้สึกเดือดร้อน คือ การเก็บภาษีมรดก ภาษีรายได้ หรือภาษีทางอ้อม

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, และ ชัตติยา กรรณสูต. (2518). *เล่มเดิม*. หน้า 240 - 265.

² เฉลิม พันธุ์ภักดี (ผู้พิมพ์). (2492). *พระปกเกล้าทรงได้เค้าโครงการเศรษฐกิจ ของ ปรีดี พนมยงค์*. หน้า 68 - 69.

เช่น ภาษีน้ำตาล ภาษีบุหรื หรือภาษีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน การออกสลากกินแบ่งซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมเห็นว่าการออกสลากกินแบ่งไม่เป็นการผิดศีลธรรม แม้ว่าจะเป็นการเล่นการพนันแต่เป็นการเสี่ยงโชคที่เสียเงินเพียงเล็กน้อย ในขณะที่เดียวกันสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐจำนวนมาก รวมถึงการหาเครดิตและการกู้เงินทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งข้อเสนอการเก็บภาษีทางอ้อมนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าภาษีมรดกจะไม่สามารถเก็บเงินได้มากนัก ส่วนมากจะเป็นที่ดินมากกว่า ซึ่งอาจกลายเป็นการริบทรัพย์อย่างช้าๆ ด้านภาษีรายได้ไม่สามารถทำเงินได้มากเนื่องจากประชาชนไม่ได้มียาได้มากพอเหลือใช้เท่าที่ควร ข้อเสนอการกู้เงินและการหาเครดิตมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าการกู้เงินอาจจะทำได้เพียงครั้งเดียวและทำได้ยาก และอาจก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในรัฐบาล ขณะที่ข้อเสนอให้มีการออกสลากกินแบ่งเป็นหนึ่งในข้อเสนอของเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าไม่ขัดข้องต่อข้อเสนอดังกล่าว¹ แม้ว่าจะไม่มีคำอธิบายถึงเหตุผลของพระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าว แต่ก็แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพึงพอใจต่อข้อเสนอในการจัดหาทุนของรัฐโดยวิธีการออกสลากกินแบ่ง ซึ่งเห็นได้ชัดเมื่อร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมถูกปฏิเสธเนื่องจากมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า “โครงการนี้นั้นเป็นโครงการอันเดียวอย่างแนบแน่นกับที่ประเทศรัสเซียใช้อยู่...”² จนมีกระแสต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์เนื่องด้วยเกรงกลัวคอมมิวนิสต์ เค้าโครงการนี้จึงไม่ถูกนำมาใช้ แต่แนวทางในการจัดหาทุนโดยวิธีการออกสลากกินแบ่งกลับถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ใหม่ใน พ.ศ. 2476 โดยรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาในการอนุมัติให้ออกลอตเตอรี่สภากาชาดสยาม

4.1.2 การออกสลากกินแบ่งในช่วง พ.ศ. 2476 – 2482

ใน พ.ศ. 2476 รัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา อนุมัติให้ออกสลากกินแบ่งอีกครั้ง และเริ่มนำวิธีการนี้มาใช้ระดมทุนในการทำกิจกรรมต่างๆ ของรัฐโดยระหว่าง พ.ศ. 2476 – 2482 ออกลอตเตอรี่รวม 7 ครั้ง เป็นการออกสลากในช่วงแรกของรัฐบาลใหม่ คือ ใน พ.ศ. 2476 - 2477 ถึง 6 ครั้ง ดังตารางที่ 9 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลต้องการระดมทุนมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและจากจำนวนครั้งที่ออกสลากนี้อาจกล่าวได้ว่าการออกสลากเป็นการระดมทุนที่ได้ผลดี

¹ แหล่งเดิม. หน้า 72 – 77.

² ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2544). ประวัติการเมืองไทย 2475 – 2500. หน้า 141.

ตาราง 9 ตารางแสดงการออกสลากกินแบ่งในช่วง พ.ศ. 2476 – 2482

พ.ศ.	ชื่อ	วัตถุประสงค์	จำนวนที่ พิมพ์ (ฉบับ)	จำนวน ฉบับละ (บาท)	วันที่ออก
2476	ลอตเตอรี่ สภาอากาศสยาม	ช่วยคนใช้นาถา สาธารณประโยชน์ อื่น	500,000	1	1-เม.ย.-76
2476	สลากกินแบ่ง รัฐธรรมนูญ	เชิดชูและเผยแพร่ รัฐธรรมนูญ			
2476	ลอตเตอรี่รัฐบาล สยาม	บำรุงการศึกษา ของแพทย์และ พยาบาล	1,000,00 0	1	
2476 - 2482	ลอตเตอรี่ สรรพากรรัฐบาล สยาม (กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง)	หาเงินสดเซยเงิน รัฐูปการที่ขาดไป	1,000,00 0	1	งวดที่ 1
2477 - 2482	ลอตเตอรี่พิเศษ รัฐบาลสยาม	หารายได้จากผู้มี ฐานะดีหรือผู้มี รายได้ประจำ			4 งวด (4เดือน/1 งวด)
2477 - 2480	สลากกินแบ่ง เทศบาลจังหวัด	บำรุงเฉพาะ จังหวัด บาง จังหวัดรวมกับ จังหวัดอื่นๆ ใน กรณีที่ยาได้น้อย	200,000	1	ทุกวันที่ 5 ของเดือน
2482 - ปัจจุบัน	สลากกินแบ่ง รัฐบาล		500,000	1	เดือนละ ครั้ง มิถุนายน 2482

ที่มา : รวบรวมเนื้อหาจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). 50 ปี สำนักงานสลาก
กินแบ่งรัฐบาล : หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส วันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี วันที่ 5 เมษายน
2532. หน้า 26 – 43.

จากตารางที่ 9 จะเห็นได้ว่าในช่วง พ.ศ. 2476 – 2482 มีการออกสลากกินแบ่งถึง 7 แบบ โดยเรียกชื่อปนกันทั้งลอตเตอรี่และสลากกินแบ่ง คือ ลอตเตอรี่สภากาชาดสยาม สลากกินแบ่งรัฐธรรมนูญ ลอตเตอรี่สรรพากรรัฐบาลสยาม ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม สลากกินแบ่งเทศบาลจังหวัด จนใน พ.ศ. 2482 มีการยุติการออกลอตเตอรี่อื่นๆ และรวมเข้าเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล มีการกำหนดการออกเดือนละครั้ง โดยการดำเนินการออกลอตเตอรี่ในช่วง พ.ศ. 2476 – 2482 สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

ใน พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการออกสลากกินแบ่งอีกครั้งนั้น เป็นการออกสลากที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น การช่วยคนไข้นาตาของสลากสภากาชาด การหาเงินชดเชยของกรมสรรพากร หรือการเผยแพร่เรื่องรัฐธรรมนูญ โดยลอตเตอรี่สภากาชาดสยาม มีกำหนดออกสลากรางวัลในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นวันขึ้นปีใหม่ในเวลานั้น วัตถุประสงค์ของการออกสลากกินแบ่งในครั้งนี้ คือ การหาเงินเพื่อช่วยเหลือคนไข้นาตา และเป็นทุนของแพทย์และพยาบาล ทั้งยังเก็บไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในงานสาธารณประโยชน์ โดยพิมพ์สลากจำหน่ายจำนวน 500,000 ฉบับ จำหน่ายฉบับละ 1 บาท การออกลอตเตอรี่ครั้งนี้ประสบความสำเร็จด้วยดี และสามารถจำหน่ายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่งผลให้มีการออกสลากกินแบ่งอีกหลายครั้งในปีเดียวกันยังมีการออกสลากพิเศษเพื่อเชิดชูและเผยแพร่รัฐธรรมนูญ คือ สลากกินแบ่งรัฐธรรมนูญ และการออกลอตเตอรี่รัฐบาลสยามเพื่อบำรุงการศึกษาของแพทย์และพยาบาลด้วย ซึ่งมีการพิมพ์จำหน่ายจำนวน 1,000,000 ฉบับ ฉบับละ 1 บาท ไม่มีข้อมูลว่าจำหน่ายได้เท่าใด แต่มีการบันทึกว่าได้ผลเป็นที่เรียบร้อย และได้เงินมาบำรุงการศึกษาพยาบาลตามความมุ่งหมาย แสดงให้เห็นว่าการจัดหาทุนจากการออกสลากกินแบ่งสร้างรายได้ที่น่าพอใจต่อรัฐบาลจึงทำให้มีการออกลอตเตอรี่อีกหลายครั้งและล้วนเป็นการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐทั้งหมด โดยในปีนี้มีหน่วยงานเอกชนจำนวนมากพยายามขออนุญาตออกหวย ก.ข. หรือลอตเตอรี่รายวัน และมีการโน้มน้าวรัฐบาลว่าหากรัฐบาลอนุญาตให้มีการออกหวย ก.ข. ภาคเอกชนจะซื้อเรือรบจำนวน 4 ลำ ให้แก่รัฐบาล แต่มติของคณะกรรมการรัฐบาลได้ออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้อื่นออกสลากกินแบ่งอีกต่อไป¹ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาการออกสลากกินแบ่งจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเท่านั้น

นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2476 รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา (พ.ศ. 2476 - 2481) พิจารณาอนุมัติให้กระทรวงการคลังออกลอตเตอรี่รัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกำลังจะยกเลิกการเก็บค่ารัชชูปการที่เก็บเงินจากชายฉกรรจ์สามัญชนต้องจ่ายให้รัฐ ซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จำนวนมากจากการยกเลิกค่ารัชชูปการ รัฐจึงต้องหาวิธีการเพิ่มเงินทุนมาชดเชยในส่วนที่เสียไป

¹ ห้ามเอกชนออกลอตเตอรี่ทุกชนิด. (2476, 8 มีนาคม). วารศัพท์. หน้า 1.

โดยใช้วิธีการออกสลากกินแบ่ง ซึ่งกระทรวงการคลังได้ให้กรมสรรพากรเป็นผู้ดำเนินการออกสลากกินแบ่ง และห้ามหน่วยงานเอกชนอื่นๆ ออกสลากซ้ำกันในช่วงเวลานั้น จึงกล่าวได้ว่าการออกสลากกินแบ่งในช่วง พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา รัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว เพราะจะทำให้รัฐได้เงินครบตามเป้าหมายอย่างรวดเร็ว ซึ่งโครงการออกสลากของกรมสรรพากรเป็นต้นแบบของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบัน โดยมีการออกเป็นประจำและแบ่งเป็นงวดๆ และมีการตั้งเป้าหมายของการออกตลอดปีสรรพากรรัฐบาลสยามในงวดแรก คือ การหาเงินให้ได้ 1,000,000 บาท นอกจากนี้ยังมีการออกสลากพิเศษเพิ่มเติมของกระทรวงการคลังเพื่อหารายได้จากผู้มีรายได้ประจำ โดยการจำหน่ายสลากของกรมสรรพากรจะแบ่งออกเป็นงวดๆ จำนวน 4 งวด โดยเว้นระยะห่าง 4 เดือนต่อ 1 งวด โดยมีการคำนวณรายได้สุทธิไว้จำนวน 580,500 บาท การออกสลากของกรมสรรพากรจำหน่ายสลาก 70 จังหวัดและสามารถจำหน่ายได้หมดตามกำหนด และได้รับความนิยมจากประชาชนทั่วประเทศเห็นได้จากการแอบขึ้นราคาสลากกินแบ่งจาก 1 บาท เป็น 1 บาท 25 สตางค์ของผู้จำหน่ายแต่ก็ยังมีประชาชนไปมุ่งซื้อหน้าสถานที่จำหน่าย¹ ความสำเร็จในการหารายได้จากตลอดปีสรรพากรรัฐบาลสยามส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์ที่จะใช้วิธีการเดียวกันเพื่อหาเงินมาใช้ในการบริหารและบำรุงเทศบาล

ใน พ.ศ. 2477 เป็นต้นมา การออกสลากกินแบ่งจึงเป็นการออกที่กำหนดเป็นงวดประจำ 2 หน่วยงาน คือ ตลอดเตอรี่ปิเศษรัฐบาลสยามของกระทรวงการคลัง และสลากกินแบ่งเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแบ่งได้ 2 ประเภท คือ สลากกินแบ่งเทศบาลจังหวัด ออกรางวัลทุกวันที่ 5 ของเดือน และมีการจัดงานรื่นเริงในวันที่ 3 – 5 ของทุกเดือน และสลากกินแบ่งเทศบาลทั่วไปจะออกเป็นงวด แต่ละงวดห่างกัน 5 เดือน สรุปได้ว่าการออกสลากกินแบ่งเทศบาลทั่วไปออกปีละ 3 ครั้ง โดยจะออกรางวัลในระหว่างวันที่ 3 – 5 ของเดือน ถ้าหากเดือนใดตรงกับงานกาชาด จะทำการออกรางวัลในงานวันนั้น แต่ในขณะเดียวกันสลากกินแบ่งของกระทรวงมหาดไทยจะไม่ทำการออกรางวัลชนกันกับกระทรวงการคลัง โดยมีหลักฐานปรากฏเกี่ยวกับการเสียงการออกสลากกินแบ่งเทศบาลจังหวัดไม่ให้ตรงกับสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลัง ความว่า “...ควรเริ่มจำหน่ายสลากกินแบ่ง ในต้นเดือนกันยายน ตุลาคม และกำหนดออกในเดือนตุลาคม

¹ สมัยตลอดเตอรี่ปิ. (2476, 9 มีนาคม). วารศัพท์. หน้า 4.

พฤศจิกายน และเดือนต่อๆ ไป ยกเว้นเดือนสิงหาคมกับธันวาคม ซึ่งเป็นเดือนที่ออกสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลัง...”¹

นอกจากสลากกินแบ่งเทศบาลจังหวัดแล้ว สลากกินแบ่งเทศบาลทั่วไปต้องเลี่ยงการออกสลากไม่ให้ชนกับกระทรวงการคลังเช่นกัน ทั้งนี้มีหลักฐานส่วนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยออกคนละช่วงกัน ได้แก่

“1. กำหนดการออกจำหน่ายและเก็บต้นขั้ว ควรกำหนดให้ออกเป็น 3 งวดๆ ละ 4 เดือน ในปีหนึ่งออก 3 ครั้ง และควรเริ่มจำหน่ายเมื่อกระทรวงการคลังออกสลากกินแบ่งครั้งที่ 2 ในเดือนธันวาคมศกนี้แล้ว...”²

จากข้อความดังกล่าวสรุปได้ว่าสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลังในช่วง พ.ศ. 2477 – 2482 นั้นออกปีละ 2 ครั้ง โดยสลากกินแบ่งครั้งที่ 1 ออกในเดือนสิงหาคม และสลากกินแบ่งครั้งที่ 2 จะออกในเดือนธันวาคม ในขณะที่เดือนอื่นๆ จะมีการออกสลากของกระทรวงมหาดไทยสลับกันไป โดยแสดงข้อมูลได้ดังตารางที่ 10

¹ อ้างถึงใน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). 50 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล : หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส วันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี วันที่ 5 เมษายน 2532. หน้า 35.

² แหล่งเดิม. หน้า 36.

ตาราง 10 ตารางรวบรวมข้อมูลแสดงการออกสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลังและ
กระทรวงมหาดไทย

เดือน	สลากกินแบ่งของ กระทรวงการคลัง	สลากกินแบ่งเทศบาล จังหวัด (กระทรวงมหาดไทย)	สลากกินแบ่ง เทศบาลทั่วไป (กระทรวงมหาดไทย)
มกราคม		/	/
กุมภาพันธ์		/	
มีนาคม		/	
เมษายน			
พฤษภาคม		/	/
มิถุนายน		/	
กรกฎาคม		/	
สิงหาคม	/		
กันยายน		/	/
ตุลาคม		/	
พฤศจิกายน		/	
ธันวาคม	/		

ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). 50 ปี สำนักงานสลาก
กินแบ่งรัฐบาล : หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส วันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี วันที่ 5 เมษายน
2532. หน้า 28 – 32.

จากข้อมูลตารางที่ 10 สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การที่ทั้ง 2 กระทรวงเลี้ยงการออกสลาก
ไม่ให้ตรงกัน เป็นไปเพื่อให้ผู้ซื้อสลากมุ่งซื้อสลากของแต่ละงวดโดยตรง ไม่แย่งรายได้ซึ่งกันและ
กัน แต่ในขณะเดียวกันจะเห็นได้ว่าสลากกินแบ่งเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยออกตรงกัน
3 เดือน คือ เดือนมกราคม พฤษภาคม และกันยายน เนื่องจากสลากกินแบ่งเทศบาลทั้งจังหวัด
และทั่วไปเป็นการดำเนินการออกภายในจังหวัด ซึ่งจะออกจำนวนสลากที่พอดีกับการจำหน่าย
ไม่มากจนเกินไปหรือน้อยจนเกินไป หรือถ้าหากจำหน่ายได้ไม่หมดสามารถไปรวมกับจังหวัดอื่นๆ
ในการดำเนินการออกสลากได้ นอกจากนี้การออกสลากที่ไม่ตรงกันของกระทรวงการคลังและ
มหาดไทยส่งผลให้กระทรวงการคลังได้รับเงินที่เพิ่มมากขึ้นนอกเหนือจากสลากกินแบ่งของ
กระทรวงการคลัง เพราะรายได้จากการออกสลากกินแบ่งเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยจะ

ถูกแบ่งให้แก่รัฐเป็นค่าภาษีร้อยละ 10 ของรายได้จากสลากที่จำหน่าย ในขณะที่เทศบาลและจังหวัดได้เงินจากการออกลอตเตอรี่ร้อยละ 20¹ อย่างไรก็ตามสลากกินแบ่งของกระทรวงมหาดไทยถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2480 เนื่องจากผลประกอบการไม่เป็นไปตามที่คาดหวังในหลายจังหวัด ประกอบการกับปัญหาปลอมแปลงและทุจริตการจำหน่ายสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลจังหวัด ซึ่งจะกล่าวต่อในหัวข้อ 4.3 ส่งผลให้มีการโอนย้ายการออกสลากกินแบ่งและบุคลากรต่างๆ เข้าไปรวมกับกระทรวงการคลัง ต่อมาใน พ.ศ. 2482 สมัยรัฐบาล พันเอกหลวงพิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481 – 2487) ได้มีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดตั้งคณะกรรมการและการจัดการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

การออกสลากกินแบ่งช่วง พ.ศ. 2476 - 2482 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาทุนใช้ในกิจกรรมและการบริหารจัดการของรัฐบาล รวมถึงการกุศลต่างๆ มักมีการจัดงานรื่นเริงหรืองานเฉลิมฉลองควบคู่ไปด้วย เช่น งานกาชาด มีการออกลอตเตอรี่สภาชาดสยาม สลากกินแบ่งรัฐธรรมนุญ ออกในงานเฉลิมฉลองการพระราชทานรัฐธรรมนุญฉบับแรก หรือในการออกครั้งต่อๆ มา ก็เป็นการออกเพื่อส่งเสริมรัฐธรรมนุญ นอกจากนี้ยังมีการออกลอตเตอรี่ในงานรื่นเริงต่างๆ ตามต่างจังหวัดอีกจำนวนมาก เพื่อแสวงหาเงินใช้ในการจัดกิจกรรมนั้น รวมถึงแบ่งรายได้เพื่อการกุศล ใน พ.ศ. 2477 เป็นต้นมา รัฐเริ่มกำหนดจำนวนงวดในการออกสลากกินแบ่งขึ้น และเป็นดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เพื่อแสวงหารายได้ใน การดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานรัฐอย่างเต็มที่ โดยไม่มีการอนุญาตให้เอกชนออกลอตเตอรี่อีกต่างจากในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีทั้งหน่วยงานรัฐ เอกชน หรือบุคคลทั่วไปสามารถดำเนินการได้โดยผ่านการขออนุญาตมาตลอด

4.2 การก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2482

ภายหลังจากการยุติการออกสลากกินแบ่งเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2480 ได้มีการโอนย้ายกิจการสลากกินแบ่งของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงคณะกรรมการจัดการออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลจากกระทรวงมหาดไทยไปเข้าสังกัดกระทรวงการคลัง และได้มีการตั้งกรรมการชุดแรกของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น การโอนย้ายเจ้าหน้าที่และงานสลากกินแบ่งกันเสร็จสิ้นในวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2482 โดยมีพระยาพรหมทัตศรีพิลาส (แฉล้ม มิตรา นนท์) เป็นผู้รับผิดชอบการโอนย้ายและเป็นประธานกรรมการจัดการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล และจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้น โดยถือให้วันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2482 ซึ่งเป็นวันแรก

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5. 16.11 กล่อง 1. เอกสารกระทรวงมหาดไทย กองควบคุมเทศบาล เรื่องเงินสลากกินแบ่ง (2477 - 2481).

ของการจัดตั้งคณะกรรมการการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลชุดแรกเป็นวันสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งตั้งอยู่ ณ บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดพระนครและธนบุรี (บริเวณหน้ากระทรวงมหาดไทยฝั่งวัดราชบพิธในปัจจุบัน)¹

4.2.1 สาเหตุการตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482

วัตถุประสงค์หลักที่รัฐบาลออกสลากกินแบ่ง คือ เพื่อจัดหาทุนไว้ใช้ในกิจกรรมและการบริหารจัดการประเทศของรัฐบาล โดยให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด ทำให้ในช่วง พ.ศ. 2476 – 2480 รัฐบาลเป็นกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์หลักจากการออกสลากกินแบ่ง โดยหน่วยงานสำคัญ คือ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ใช้วิธีนี้ในการระดมทุนทำกิจกรรมต่างๆ ที่มีการโดยบางเดือนออกสลากพร้อมกันด้วย แม้ว่าออกไม่ตรงกันแต่ก็ทำให้เกิดการแย่งชิงกลุ่มนักเสี่ยงโชค และทำให้รายได้ถูกแบ่งสัดส่วน เนื่องด้วยประชาชนยังคงสับสนและไม่เข้าใจระบบการออกสลากของทั้งสองหน่วยงานและเข้าใจว่าเป็นหน่วยงานเดียวกัน ประชาชนให้ความสนใจเพียงแต่ว่าเป็นเกมการพนันสำหรับเสี่ยงโชคของรัฐเท่านั้น ไม่ได้รับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของการออกสลากกินแบ่งในแต่ละหน่วยงาน ทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการพิมพ์สลากและการจัดจำหน่ายที่กระจายไปยังพ่อค้ารายย่อยอื่นๆ ไม่เป็นระบบ ทำให้เกิดเหตุการณ์ทุจริตและปลอมแปลงสลากบ่อยครั้ง และส่งผลให้จำนวนเงินที่รัฐได้รับจากการออกสลากกินแบ่งของทั้งสองหน่วยงานไม่มากเท่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ เมื่อกระทรวงมหาดไทยยุติการออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลเนื่องด้วยรายได้ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง บางจังหวัดต้องรวมกับจังหวัดอื่นๆ เพื่อให้ดำเนินการออกสลากได้ จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้รายได้มากอย่างที่คาดหวัง ทั้งยังเผชิญกับปัญหาการทุจริตบ่อยครั้ง เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกสลากมีมากเกินไป ดังนั้นการรวมเข้าและผูกขาดเพียงหน่วยงานเดียวจะทำให้รัฐบาลได้รับรายได้มากขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยการสร้างทุนนิยมโดยรัฐขึ้น เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่มีปัญหาสะสมมาอย่างยาวนาน และมักถูกครอบครองด้วยชาวต่างชาติ รัฐบาลจึงพยายามวางรากฐานเศรษฐกิจภายใต้นโยบายชาตินิยม ลักษณะทุนนิยมโดยรัฐของรัฐบาล คือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการ การเข้าถือหุ้นบริษัทโดยสมาชิกของรัฐ รวมถึงการอุปถัมภ์บริษัทต่างๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์

¹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). 50 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล : หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส วันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี วันที่ 5 เมษายน 2532: กรุงเทพฯ : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 39.

² สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2526). ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503). หน้า 78.

การจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 จึงมีสาเหตุมาจากการพยายามรวบรวมรายได้จากการออกสลากกินแบ่งเข้าสู่รัฐบาลอย่างเต็มที่ ลดต้นทุนการผลิตการทำงานที่ซ้ำซ้อนและการทุจริตภายในหน่วยงานย่อย รวมถึงป้องกันความสับสนของประชาชนต่อการออกสลากกินแบ่งของรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ ทั้งการเป็นรัฐวิสาหกิจจะช่วยรักษาเสถียรภาพการคลังของรัฐบาล เป็นกลไกสำคัญที่จะกำกับฐานะดุลการคลังของประเทศ เพราะรัฐจะทำการเบิกจ่ายการลงทุนรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับรายได้ที่จัดหาได้ เพื่อให้เกิดดุลงบประมาณ นอกจากนี้การที่จัดตั้งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐแต่เพียงผู้เดียวยังเป็นการควบคุมกิจกรรมหรือสินค้าที่เป็นอบายมุขให้อยู่ในขอบเขตที่รัฐสามารถควบคุมได้ด้วย¹

4.2.2. การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482

การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลังและมีคณะกรรมการการออกสลากกินแบ่งที่แต่งตั้งในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2482 เป็นคณะกรรมการชุดแรก ซึ่งดำรงตำแหน่งใน พ.ศ. 2482 - 2488 ประกอบด้วย พระยาพรหมทัตศรีพิลาส (แฉล้ม มิตรานนท์) เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการร่วมอีกจำนวน 11 คน คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมมหาดไทย หม่อมเจ้าวิภาวดี รพีพัฒน์² หลวงสุขุมน้อยประดิษฐ์ (ประดิษฐ์ สุขุม)³ นาย เจ.คนุตต์สัน นาย ดี.เอ.เปสตันยี นายม้าเลียบคุณ นาย เทียนเชียง (เทียนสถิตย์) กรรณสูต พระยาเพชรพิไลยศรีสวัสดิ์ (แมน วสันตสิงห์)⁴ พระยาชัยสุนทร (ตาล บุนนาค)⁵ และ พ.ต.อ. พระพิจารณ์พลกิจ⁶ พระยาพรหมทัตศรีพิลาสดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่งปีก็ลาออก และแต่งตั้งให้พระยาชัยสุนทรขึ้นมาเป็นประธานกรรมการแทน

¹ แหล่งเดิม. หน้า 84.

² ขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมสรรพากร

³ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

⁴ อดีตข้าราชการบำนาญกระทรวงมหาดไทย ดำรงตำแหน่งเลขาธิการของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

⁵ ดำรงตำแหน่งเหรัญญิกของคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและเป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งบริษัท ไทยประกันชีวิต

⁶ ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ

นอกจากนี้ยังมีการตั้งกรรมการเพิ่มอีก 3 คน คือ พระยาอัครราชทรงศิริ (แก่น อรุณลักษณ์)¹ หลวงรอบรู้กิจ (ทองดี ลีลานุช)² และหลวงอภิรมย์โกษากร (ดิฐ ณ สงขลา) ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะประกอบไปด้วยคนของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงอื่นๆ ของรัฐบาล รวมถึงกลุ่มนักธุรกิจทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ เพื่อให้หน่วยงานได้บุคลากรที่มีความสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดความโปร่งใสมากที่สุด

การออกสลากกินแบ่งภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลชุดแรกมีการติดตามและประเมินผลของการออกสลาก เพื่อปรับปรุงและแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถจำหน่ายสลากได้ตรงตามเป้าหมายของกระทรวงการคลัง โดยมีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2482 – 2489 ดังตารางที่ 11

ตาราง 11 ตารางแสดงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2482 – 2489

พ.ศ.	จำนวนที่พิมพ์ (ฉบับ)	จำหน่ายฉบับ ละ (บาท)	วันที่ออก
2482	500,000/m	1	เดือนละครั้ง เริ่ม มิถุนายน 2482
2485	400,000/m	1	เดือนมกราคม เปลี่ยนมาออกเดือนละ 2 ครั้ง ต้นเดือน (สลากประจำเดือนงวดแรก) และ ปลายเดือน (สลากประจำเดือนงวดหลัง)
2486	400,000 - 600,000	2	
2489	400,000 - 500,000	2	พฤษภาคม - ตุลาคม ออกเป็น 3 งวด งวดแรก กลาง และหลัง

ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). 50 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล : หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส วันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี วันที่ 5 เมษายน 2532. หน้า 39 – 42.

¹ พ.ศ. 2481 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และพ.ศ. 2482 - พ.ศ. 2489 เข้าเป็นที่ปรึกษากฎหมายและกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

² ผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวง และผู้ก่อตั้งธนาคารกรุงเทพ

จากตารางที่ 11 การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลในระยะแรกเป็นการออกสลากเดือนละครั้ง โดยพิมพ์สลากจำหน่ายจำนวน 500,000 ฉบับ ฉบับละ 1 บาท จนกระทั่ง พ.ศ. 2485 ได้เปลี่ยนแปลงการออกสลากเป็นเดือนละ 2 ครั้ง คือ การออกสลากช่วงต้นเดือน เรียกว่า สลากประจำเดือนงวดแรก และช่วงปลายเดือน เรียกว่า สลากประจำเดือนงวดหลัง โดยในเดือนกุมภาพันธ์ปีนี้มีผลลดการพิมพ์สลากลงเหลือเพียง 400,000 ต่องวด เนื่องจากในงวดก่อนหน้าไม่สามารถจำหน่ายสลากได้หมด แต่การลดจำนวนสลากลงในปีนี้ทำรายได้จากการจำหน่ายสลากได้ดีกว่าเดิม โดยสามารถที่จะจำหน่ายสลากกินแบ่งได้ถึง 700,000 ฉบับต่อเดือน แม้กระทั่งงวดที่จำหน่ายได้น้อยก็ยังคงจำหน่ายได้ถึงร้อยละ 50 ของจำนวนสลากที่พิมพ์จำหน่าย ในต้น พ.ศ. 2486 การจำหน่ายสลากเป็นไปด้วยดี แต่ช่วงปลายปีกลับประสบปัญหาจำหน่ายสลากไม่หมดจึงลดจำนวนสลากลงและมีการเพิ่มราคาสลากกินแบ่งเป็นฉบับละ 2 บาท ซึ่งทำให้ได้เงินมากขึ้นถึงเดือนละแสนบาท

การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2482 - 2485 ทำรายได้ได้ไม่ดี สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงที่เหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 เข้ามาสู่ประเทศไทยอย่างเต็มที่ใน พ.ศ. 2484 - 2488 เศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวได้รับผลกระทบโดยตรง งบประมาณแผ่นดินขาดดุลเพิ่มขึ้นทุกปี (ตารางที่ 8) มีรายจ่าย โดยเฉพาะทางการทหารที่เพิ่มขึ้น ทั้งยังขาดรายได้จากภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นรายได้หลัก รวมถึงประสบปัญหาค่าเงินบาทลดลง¹ ทำให้รัฐต้องเพิ่มภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงหารายได้จากทางอื่นๆ เพิ่มขึ้น

¹ อุบล จิระสวัสดิ์. (2517). *สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2*. หน้า 281.

ตาราง 12 ตารางแสดงดุลงบประมาณ พ.ศ. 2480 – 2487 (ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณรายได้	งบประมาณรายจ่าย	ดุลงบประมาณ
2480	109.41	125.94	- 16.53
2481	118.35	132.91	-14.56
เมษายน – กันยายน 2482	59.61	74.19	-14.58
ตุลาคม 2482 – กันยายน 2483	146.47	161.48	-15.01
2483	37.18	28.31	+8.87
2484	161.06	198.41	-37.35
2485	142.15	198.71	-56.56
2486	176.73	249.05	-72.32
2487	267.41	363.73	-96.32

ที่มา : อุดล จิระสวัสดิ์. (2517). *สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2*. หน้า 281.

นโยบายการแสวงหารายได้จากออกสลากกินแบ่งให้มากขึ้นจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่รัฐนำมารายได้จากประชาชน โดยมีการปรับเปลี่ยนการออกสลากใน พ.ศ. 2485 จากเดิมที่ออก 1 งวดต่อเดือน เปลี่ยนเป็นออก 2 งวดในหนึ่งเดือน ซึ่งทำรายได้ได้ดีกว่า เพราะรัฐสามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งได้มากกว่าเดิม โดยทำรายได้ประมาณร้อยละ 50 ของจำนวนสลากที่พิมพ์จำหน่าย¹ ทั้งนี้ในปีถัดมา มีการขึ้นราคาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจากฉบับละ 1 บาท เป็นฉบับละ 2 บาท ซึ่งเป็นการลดต้นทุนพิมพ์สลากลดลง แต่ยังคงรายได้เท่าเดิมหรือมากกว่าเดิมประมาณ 100,000 บาทขึ้นไป ทั้งนี้การต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงครามทำให้ใน พ.ศ. 2489 มีการเปลี่ยนแปลงการออกสลากอีกครั้ง โดยออก 3 งวดต่อเดือน กำหนดออกทุกวันที่ 10 - 20 - 30 ของเดือน ยกเว้นเดือนกุมภาพันธ์ออกในวันสิ้นเดือนเป็นพิเศษ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนนำเงินออกมาใช้จ่าย รวมถึงหารายได้ชดเชยจากส่วนที่สูญเสียไปในช่วงสงคราม การเพิ่มจำนวนครั้งของการออกสลากช่วยให้รัฐสามารถจำหน่ายสลากได้มากกว่าการออกเพียง 1 งวดต่อเดือน เนื่องด้วยการออกสลาก 2 งวด หรือ 3 งวด ต่อเดือนนั้น แม้ว่าจะไม่สามารถจำหน่ายสลากได้หมด แต่ก็ยังสามารถจำหน่ายและมีรายได้ที่มากกว่าการออกสลากเพียง 1 งวด นอกจากนี้การเพิ่ม

¹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). *เล่มเดิม*. หน้า 40.

ราคาจำหน่ายยังช่วยให้รัฐมีรายได้มากขึ้น แม้ว่าจะลดจำหน่ายการพิมพ์สลากลง ซึ่งทำรายได้ โดยยังไม่หักค่าใช้จ่ายประมาณ 1,200,000 บาทต่อเดือน¹

4.3 การแสวงหารายได้จากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2476 - 2482

การแสวงหารายได้จากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2476 – 2482 เป็นไปเพื่อการจัดหาทุนใช้ในกิจกรรมของรัฐบาลอย่างชัดเจน แต่ยังคงมีการแฝงวัตถุประสงค์ด้านการกุศลไว้ เพื่อจูงใจประชาชนและเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล แม้ว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเป็นการพนันชนิดหนึ่ง โดยรายได้จากการออกสลากกินแบ่งในระยะแรก ไม่พบข้อมูลว่าได้รับได้จากการออกสลากจำนวนเท่าใด เนื่องด้วยในระยะแรกการออกสลากนั้น ยังมีหลายหน่วยงานจัดการออกสลากกินแบ่ง แต่หน่วยงานต่างๆ ได้ผลที่พึงพอใจต่อการออกสลากในแต่ละครั้ง และมักพบว่าสามารถหารายได้จากการออกสลากได้ตามที่หน่วยงานนั้นๆ คาดหวัง ในขณะที่ช่วง พ.ศ. 2478 – 2480 การออกลอตเตอรี่สรรพากรรัฐบาลสยามของกระทรวงการคลังตั้งเป้าหมายในการหารายได้ให้ได้จำนวน 1,000,000 บาทในแต่ละงวด ซึ่งเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการออกสลากกินแบ่งแล้วกระทรวงการคลังจะมีรายได้เหลืออยู่ประมาณ 580,500 บาทในแต่ละงวด² ในขณะที่สลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยสามารถหารายได้กระจายไปในแต่ละจังหวัดดังตารางต่อไปนี้

¹ แหล่งเดิม. หน้า 41-42.

² แหล่งเดิม. หน้า 30.

ตาราง 13 ตารางแสดงรายได้จากสลากกินแบ่งเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยจำนวน 15 จังหวัด พ.ศ. 2477 - 2478 (บาท)

จังหวัด	สลากกินแบ่ง เทศบาลทั่วไป	สลากกินแบ่ง เทศบาลจังหวัด	รวม	หมายเหตุ
ชุมพร	1,756.60	3,000.20	4,756.80	
เชียงใหม่	2,066.70	82,757.65	84,824.35	
ตาก	1,040	703.16	1,743.16	
นครปฐม	1,643.80	5,365	7,009.55	
นครสวรรค์	17,641.85	12,160.05	29,801.90	
นราธิวาส	1,301.40	1,861.11	3,162.51	
พิษณุโลก	2,034	10,445.60	12,479.60	ใช้สร้างตลาดสดและ ซ่อมแซมถนน
เพชรบุรี	758.60	9,807.95	10,566.55	
ราชบุรี	3,644.40	33,667.50	37,311.90	
ลำพูน	1,378.80	3,088.73	4,467.53	
สระบุรี	3,180.20	701.59	3,881.79	มอบให้สุขาภิบาลเมือง
สุพรรณบุรี	1,204.24	7,824.60	9,028.84	
สุราษฎร์ธานี	981.40	4,883.69	5,865.09	
อุดรดิตถ์	1,088.60	4,769.15	5,857.75	
อุทัยธานี	1,269.20	994.83	2,264.03	

ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5. 16.11 กล่อง 3. เอกสารกระทรวงมหาดไทย กองควบคุมเทศบาล เรื่องเงินสลากกินแบ่ง (2477 - 2481).

จากตารางที่ 13 จะเห็นได้ว่ารายได้ของแต่ละจังหวัดไม่ได้เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนสลากที่ขายได้ บางจังหวัดสามารถทำรายได้รวมทั้ง 2 สลากได้จำนวนมาก ในขณะที่บางจังหวัดอาจจะต้องไปรวมกับจังหวัดอื่นๆ เพื่อให้มีการออกสลาก โดยในตารางที่ 13 จังหวัดเชียงใหม่ทำรายได้ได้มากถึง 84,824.35 บาท จังหวัดราชบุรีทำรายได้ได้จำนวน 37,311.90 บาท จังหวัดนครสวรรค์ทำรายได้ได้ 29,801.90 บาท ในขณะที่จังหวัดอุทัยธานีและตากมีรายได้จากสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยเพียง 2,264.03 บาทและ 1,743.16 บาท ตามลำดับ ซึ่งเมื่อเทียบสัดส่วนแล้วน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่ ทำให้การออกสลากกิน

แบ่งเทศบาลในบางจังหวัดจึงยุติไปภายใน พ.ศ. 2478 บางจังหวัดต้องไปรวมกับจังหวัดอื่นๆ เพื่อให้มีรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่สามารถทำการออกสลากกินแบ่งได้ทุกเดือน จึงพยายามขอขยายเวลาการจำหน่ายสลากกินแบ่ง เนื่องจากข้อจำกัดของจังหวัดแม่ฮ่องสอน คือ ราษฎรส่วนมากเป็นชนเผ่าชาวเขา มีฐานะขัดสน ทั้งยังไม่สามารถไปรวมกับจังหวัดอื่นๆ ได้ เนื่องจากกระยะทางและการคมนาคมที่ไม่สะดวก ในที่สุดจังหวัดแม่ฮ่องสอนก็ยุติการออกสลากกินแบ่งไป¹ สลากกินแบ่งของกระทรวงมหาดไทยในแต่ละจังหวัดค่อยๆ ยุติไปใน พ.ศ. 2478 เมื่อไม่สามารถหารายได้ได้ตามเป้าหมายของกระทรวงจึงมีการยุติการออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลใน พ.ศ. 2480

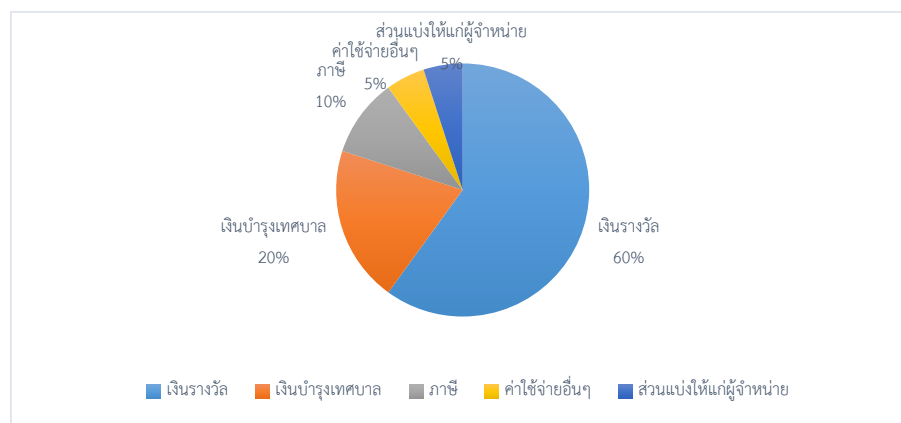
การแสวงหารายได้จากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 – 2488 คณะกรรมการการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลพยายามติดตามและปรับปรุงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามเป้าหมายของกระทรวงการคลัง ซึ่งเมื่อคำนวณรายได้โดยประมาณ หากสามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้หมด ใน พ.ศ. 2482 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะมีรายได้ประมาณ 6,000,000 บาทต่อปี ใน พ.ศ. 2485 ที่มีการปรับเปลี่ยนงวดการออกสลากกินแบ่งเป็น 2 งวดต่อเดือน จะมีรายได้โดยประมาณ 12,000,000 บาทต่อปี และใน พ.ศ. 2488 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการปรับราคาสลากกินแบ่งขึ้นรวมถึงเพิ่มจำนวนงวดการออกสลากเป็น 3 งวดต่อเดือน ทำให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นโดยประมาณ 24,000,000 บาทต่อปี

4.3.1 การจัดสรรรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 – 2489

การจัดสรรรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 – 2489 ในระยะแรก ที่เป็นการออกเพื่อการกุศลที่ใช้หลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนแบ่งให้แก่รัฐเช่นเดียวกับในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ แบ่งรายได้ให้รัฐไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่ง แต่ในช่วง พ.ศ. 2477 – 2480 ได้มีการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรรายได้ของสลากกินแบ่งใหม่ โดยแบ่งเป็น เงินรางวัล ร้อยละ 60 เงินสำหรับบำรุงเทศบาลร้อยละ 20 ค่าภาษี

¹ สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5. 16.11 กล่อง 1. เอกสารกระทรวงมหาดไทย กองควบคุมเทศบาล เรื่องเงินสลากกินแบ่ง (2477 - 2481).

ร้อยละ 10 ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าดำเนินการ ค่าจ้าง ร้อยละ 5 และค่าป่วยการให้แก่ผู้จำหน่าย หรือส่วนแบ่งให้แก่ผู้จำหน่ายร้อยละ 5¹



ภาพประกอบ 6 แผนภูมิแสดงการแบ่งสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย

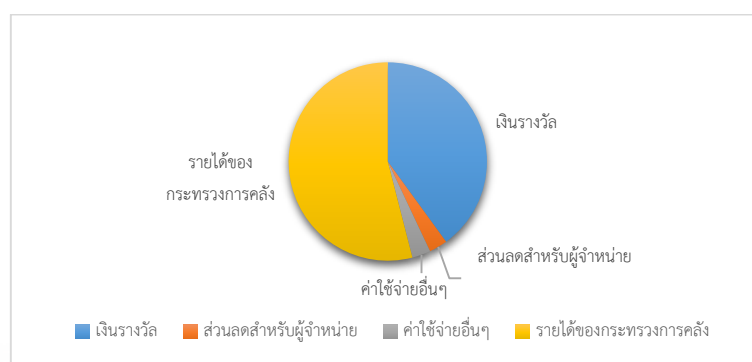
ที่มา : ปรับจากข้อมูลสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5. 16.11 กล้อง 1. เอกสารกระทรวงมหาดไทย กองควบคุมเทศบาล เรื่องเงินสลากกินแบ่ง (2477 - 2481).

จากภาพประกอบที่ 6 แผนภูมิแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้รับส่วนแบ่งจากการออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยจากภาษีจำนวนร้อยละ 10 ของรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่ง ซึ่งนับว่าเป็นรายได้จำนวนมากเนื่องจากสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยมี 2 ประเภทและยังจำหน่ายเกือบทุกจังหวัดทำให้รายได้จากค่าภาษีที่รัฐบาลได้รับจึงมากไปด้วย เช่น จังหวัดเชียงใหม่ทำรายได้จากสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลได้จำนวน 84,824.35 บาท รายได้จะถูกแบ่งตามสัดส่วนดังนี้ แบ่งเป็นเงินรางวัลร้อยละ 60 คิดเป็นเงิน 50,894.61 บาท เงินบำรุงเทศบาลร้อยละ 20 คิดเป็นเงิน 16,964.87 บาท ค่าภาษีร้อยละ 10 คิดเป็นเงิน 8,482.43 บาท และค่าใช้จ่ายอื่นๆ และส่วนลดของผู้จำหน่าย ร้อยละ 5 คิดเป็นเงิน 4,241.21 บาท เป็นต้น

ในขณะที่สลากกินแบ่งของกระทรวงการคลังจัดสรรรายได้เป็นเงินรางวัลร้อยละ 40 ส่วนลดสำหรับผู้จำหน่ายร้อยละ 3 และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีกร้อยละ 3 ในขณะที่ร้อยละ 54 เป็นเงิน

¹ แหล่งเดิม.

รายได้ของกระทรวงการคลังที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งเป้าหมายในการหารายได้จากสลากกินแบ่งกระทรวงการคลัง คือ หารายได้จำนวน 1,000,000 บาท ทำให้รายได้จะถูกแบ่งเป็นเงินรางวัลจำนวน 400,000 บาท ส่วนลดสำหรับผู้จำหน่ายและค่าใช้จ่ายอื่นๆ จำนวนอย่างละ 30,000 บาท และเหลือเป็นรายได้ของกระทรวงการคลังมากถึง 540,000 บาท¹



ภาพประกอบ 7 แผนภูมิแสดงการแบ่งสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลัง

ที่มา : ปรับจากข้อมูล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). 50 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล : หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส วันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี วันที่ 5 เมษายน 2532. หน้า 30.

การจัดสรรรายได้ใน พ.ศ. 2482 เป็นต้นมา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการออกสลากกินแบ่งแต่เพียงผู้เดียว และได้เปลี่ยนแปลงการจัดสรรรายได้เป็นเงินรางวัลร้อยละ 60 นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอีกไม่เกินร้อยละ 12² ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเพิ่มสัดส่วนเงินรางวัลขึ้นและรัฐยังคงได้รับเงินจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลในมูลค่าที่สูงมากขึ้น ทั้งยังสามารถที่จะควบคุมการดำเนินต่างๆ ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดได้

¹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). เล่มเดิม. หน้า 30.

² อารังค์ อุดมไพจิตรกุล. (2541). หวย หวย หวย. สังคมศาสตร์ มศว. หน้า 15-30.



ภาพประกอบ 8 แผนภูมิแสดงการแบ่งสัดส่วนรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ที่มา : ปรับจากข้อมูล อารงค์ อุดมไพจิตรกุล. (2541). หวย หวย หวย. *สังคมศาสตร์ มศว.* หน้า 15-30.

4.3.3 ปัญหาในการออกสลากกินแบ่งและแนวทางการแก้ไขของรัฐบาล

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2482 โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง ในระยะแรกสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำหน้าที่ในการดำเนินการออกสลากกินแบ่ง การจัดจำหน่ายและการออกรางวัล สำนักงานสลากกินแบ่งยังไม่มีโรงพิมพ์สลากเนื่องด้วยยังไม่มีโรงพิมพ์เป็นของหน่วยงานจำเป็นต้องจ้างโรงพิมพ์เอกชนในการพิมพ์สลากกินแบ่ง จนกระทั่ง พ.ศ. 2494 มีการสร้างโรงพิมพ์ข้างโรงพยาบาล ถนนจักรพงษ์ และสั่งซื้อเครื่องพิมพ์จากประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อทำการพิมพ์สลากด้วยตนเอง

การออกสลากกินแบ่งภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งมีการออกเป็นประจำ มีการปรับปรุงการออกสลากกินแบ่งให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค ดำเนินการอย่างรัดกุมและสามารถหารายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งได้ตรงตามความต้องการของกระทรวงการคลัง ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะใช้อยอดการจำหน่ายสลากกินแบ่งในแต่ละครั้งเป็นเกณฑ์ หากงวดใดสามารถจำหน่ายได้ดี งวดต่อมาก็จะมีการเพิ่มจำนวนสลากขึ้น หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงราคาสลากกินแบ่งตามสถานการณ์ในปีนั้นๆ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ การออกสลากกินแบ่งของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในระยะแรกประกอบด้วย 4 ปัญหา คือ ปัญหาการลักลอบเล่นหวยเถื่อน ปัญหาการทุจริตสลากกินแบ่ง ปัญหาจากสงครามโลก ครั้งที่ 2 ที่ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจไทยในขณะนั้น และปัญหาการขายสลากเกินราคา ซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลพยายามที่จะควบคุมมาโดยตลอดตั้งแต่ก่อนการมีสำนักงาน

สลากกินแบ่งรัฐบาล การป้องกันและปราบปรามผู้ขายสลากกินแบ่งเกินราคากลายเป็นภารกิจสำคัญของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ปัญหาการลักลอบเล่นหวยเถื่อน หรือ หวย ก.ข. เกิดตั้งแต่ภายหลังการยกเลิกอากร หวย ก.ข. ด้วยความนิยมการเล่นหวย ก.ข. ยังคงมีอยู่จึงเกิดการลักลอบเล่นขึ้น ช่วง พ.ศ. 2476 – 2489 ยังคงมีการลักลอบเล่นหวย ก.ข. อยู่ โดยมีคดีการจับกุมผู้ลักลอบเล่นเป็นเจ้ามือหวยเถื่อนจำนวนมาก คดีลักลอบเล่นหวยเถื่อนเป็นที่สนใจของประชาชนจำนวนมากคดีหนึ่ง คือ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2479 มีการจับกุมหลวงสรรพเทพกิจ ผู้ลักลอบเป็นขุนบานหวย ก.ข. ในจังหวัดราชบุรี ในกระบวนการสืบสวนของตำรวจสร้างความไม่พอใจต่อหลวงสรรพเทพกิจ เนื่องจากไม่อนุญาตให้ยื่นประกันตัวจึงมีการฟ้องร้องต่อศาล แต่เมื่อศาลพิจารณาพบว่าตำรวจทำหน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับอย่างถูกต้องทำให้มีคำสั่งยกคำร้อง และดำเนินคดีหลวงสรรพเทพกิจต่อไป คดีดังกล่าวเป็นที่สนใจของประชาชนมาก โดยในวันพิจารณาคดีของหลวงสรรพเทพกิจมีประชาชนฟังคำวินิจฉัยของศาลจำนวนมากจนลูกกรงตีของศาลชั้นบนพังลง เนื่องจากผู้เข้าฟังคำวินิจฉัยหนาแน่น¹

นอกจากนี้ยังมีคดีหวยเถื่อนปรากฏอยู่บนหน้าแรกของหนังสือพิมพ์จำนวนมาก โดยในหนังสือพิมพ์วารศัพท์ เดือนกันยายน พ.ศ. 2479 มีการเสนอข่าวการจับกุมหวยเถื่อนใน 4 จังหวัด คือ นครปฐม สมุทรสงคราม ราชบุรี และเพชรบุรี โดยเฉพาะในจังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นข่าวที่ได้รับความสนใจจากประชาชนจนกระทั่งลูกกรงของศาลพังในวันไต่สวนคดีของหลวงสรรพเทพกิจ เพราะประชาชนสนใจเข้าฟังการไต่สวนคดีจำนวนมาก ในขณะที่จังหวัด นครปฐม สมุทรสงคราม และเพชรบุรี มีการจับกุมผู้ลักลอบเล่นหวยจำนวนมากกว่า 16 คน และยังมีผู้หลบหนีไปได้² การลักลอบเล่นหวยเถื่อนในจังหวัดต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาการทะเลาะเบาะแว้งในเรื่องหวยอยู่ตลอด

ประชาชนนิยมเล่นหวย ก.ข. อยู่จำนวนมากจนกระทั่งยอมแลกข้าวสารเพื่อแทงหวยกับผู้ลักลอบเป็นเสมียนเขียนหวย โดยในเขตดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี ประชาชนติดหวยจำนวนมาก แม้ว่าจะไม่มีเงินแต่ยอมนำข้าวสารมาแลกเพื่อแทงหวยกับเสมียนหวยที่เดินรับแทงหวยตามบ้าน ซึ่งในเขตดำเนินสะดวกมีโรงหวยที่ลักลอบเล่นหวยไม่น้อยกว่า 5 โรง³ นอกจากปัญหาการลักลอบเล่นหวยแล้ว ยังเกิดปัญหาการลักลอบต้มผืนเถื่อนตามหน้าโรงหวยอีก

¹ ลูกกรงศาลราชบุรีพังในเรื่องหวย. (2479, 24 กันยายน). วารศัพท์. หน้า 1 – 2.

² ที่อำเภอดำเนินสะดวกมีหวยเถื่อน 6 ขุนบาล. (2479, 26 กันยายน). วารศัพท์. หน้า 1 - 2

³ หวย ก.ข. ดำเนินสะดวกเอิกเริกซุซ่า. (2479, 17 พฤศจิกายน). วารศัพท์. หน้า 2.

ด้วย ซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานตำรวจพยายามแก้ปัญหาด้วยการตรวจตราและจับกุมผู้ลักลอบเล่นหวยเถื่อน เพราะนอกจากทำให้รัฐเสียรายได้และผิดกฎหมายแล้ว ยังทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาเช่น ประชาชนติดการพนัน เกิดผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และอาชญากรรมอื่นๆ

ภายหลังการตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วยังคงมีการเล่นหวยเถื่อนอยู่ โดยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2484 มีการจับกุมโรงหวยที่สวนมะลิ ตำบลวัดเทพศิรินทร์ สามารถจับเจ้าของโรงหวยและขุนบานได้ในขณะกำลังตรวจโพยหวยอยู่¹ ในเดือนสิงหาคมปีเดียวกันสามารถจับกุมขุนบานหวยที่ปลอมตัวเป็นพระภิกษุได้ที่ตรอกกระทะ ซึ่งมีการใช้ความเชื่อของประชาชนและพุทธศาสนาในทางเสื่อมเสียหลอกให้ประชาชนซื้อหวยตามที่ถูกปลอมเป็นพระใบ้เลข² ยังคงมีหลาย ๆ จังหวัดที่ยังลักลอบเล่นหวย ก.ข. จำนวนมาก การแก้ปัญหาทำได้เพียงจับกุมผู้กระทำความผิดผู้เป็นเจ้าของโรงหวยเถื่อนและเสมียนเถื่อน ในขณะที่ผู้ลักลอบเล่นนั้น ยังคงมีพฤติกรรมเดิมแต่เปลี่ยนเจ้ามือหวยต่อไป ประชาชนไม่ได้เกรงกลัวการถูกจับ แต่อยากเสี่ยงโชคและได้โชคจากการเล่นหวยมากกว่า

ปัญหาประการที่ 2 คือ ปัญหาปัญหาการทุจริตปลอมแปลงสลากและข้อโกงเงินสลากกินแบ่ง โดยคดีที่ได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างมาก คือ คดีปลอมลอตเตอรี่จังหวัดชลบุรี ใน พ.ศ. 2477 มีการสืบสวนพบว่าหลวงนิติโสรัตน์ (นายนิติ โสรัตน์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรีคนแรกจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ปลอมแปลงสลากด้วยการจ้างโรงพิมพ์สยามพิมพ์สลากปลอมจำนวน 20,000 ฉบับ ซึ่งสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของจริงต้องไปรับที่โรงพิมพ์อักษรนิติ และข้อโกงเงินสลากกินแบ่งอีกจำนวน 50,000 บาท³ โดยคดีนี้เป็นที่สนใจต่อประชาชนเป็นอย่างมากเพราะผู้ถูกกล่าวหาเป็นถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการนำเสนอข่าวลงหน้าแรกของหนังสือพิมพ์ตลอดระยะเวลาที่มีการไต่สวนคดี แม้กระทั่งข่าวหลวงนิติโสรัตน์เขียนคำกลอนและบันทึกในขณะที่ถูกจับกุมยังถูกนำมาเผยแพร่ โดยเนื้อความในบันทึกของหลวงนิติโสรัตน์เป็นการตัดพ้อและแสดงความอัดอั้นที่ถูกจับโดยตนเองไม่มีความผิด

¹ หวย ก.ข. ช่องใหญ่ที่สวนมะลิถูกทำลายแล้วเข้ารวบได้ตัวขุนบาลกำลังนั่งตรวจโพย. (2484, 24 กรกฎาคม). *หลักเมือง*. หน้า 1.

² ช่องหวยตรอกกระทะพินาศ ผู้ถูกจับ 2 คน อ้างตัวเป็นพระ. (2484, 16 สิงหาคม). *หลักเมือง*. หน้า 1.

³ สืบพะยานใจทกในคดียกยอกปลอมสลากกินแบ่งจังหวัดชลบุรี. (2478, 14 สิงหาคม). *สยามราษฎร์*. หน้า 8.

“ขอสวรรค์และนรกได้ เปนพยาน
 เราถูกขังจนอาบ ออกแห้ง
 เราผิดท่านประหาร ไม่ว่า
 เราไม่ผิดท่านแก้ล้าง ครุณีน่านอง ท่านเทอญฯ”
 คนถูกขัง¹

หลวงนิติโสรัตน์ไม่ยอมรับว่าตนกระทำความผิด แต่เมื่อสืบพยานจึงพบว่ามีการวางแผนร่วมกับพรรคพวกในการจัดหาโรงพิมพ์เพื่อปลอมแปลงสลากและมีการจ่ายค่านายหน้าในการทุจริต นอกจากนี้ยังมีการชุกซ่อนหลักฐานภายหลังการถูกจับ โดยหนึ่งในผู้ถูกจับในข้อหาสมรู้ร่วมคิดคือนายยาจิตต์ ซึ่งมากลายเป็นพยานสำคัญในการไต่สวนคดี ในระหว่างการไต่สวนนายยาจิตต์ได้พยายามฆ่าตัวตายด้วยการดื่มน้ำม้นระกำ เนื่องจากเกรงกลัวความผิด² การไต่สวนคดีปลอมสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลจังหวัดชลบุรีใช้เวลา 10 เดือนจึงสามารถพิจารณาคดีเสร็จสิ้นและตัดสินฟ้องหลวงนิติโสรัตน์และพรรคพวกในคดีปลอมแปลงและฉ้อโกงสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล นอกจากนี้ยังมีการทุจริตสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล จังหวัดชลบุรีแล้ว ยังมีการจับกุมการทุจริตในสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล จังหวัดสมุทรสงคราม ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2479 อีกด้วย แต่สามารถจับกุมได้โดยง่ายเนื่องจากจำเลยรับสารภาพ³

ปัญหาการทุจริตในสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยยุติการออกสลากกินแบ่ง นอกเหนือจากรายได้ที่ไม่ได้ตามเป้าหมายจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งแล้ว การฉ้อโกงของกรรมการผู้ทำหน้าที่ออกสลากกินแบ่งในแต่ละจังหวัดทำให้รัฐสูญเสียรายได้เช่นเดียวกัน

ปัญหาประการที่ 3 สงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2482 – 2488 เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในระยะแรกของการก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เมื่อภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้าสู่พื้นที่ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2484 ส่งผลกระทบต่อสภาวะเศรษฐกิจของประชาชน ภาวะค่าครองชีพ ค่าอุปโภคบริโภคที่สูงขึ้น รวมถึงความหวาดระแวงภัยจากสงคราม ทำให้ประชาชนระมัดระวังในการใช้จ่าย และมีความคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินมากกว่าความคิดในการเสี่ยงโชค ทำให้กิจการของสำนักงานสลากกินแบ่ง

¹ นายนิติจารึกโคลงบรรยายความในใจไว้ในห้องขังของตำรวจสันติบาล. (2478, 8 สิงหาคม). สยามราษฎร์. หน้า 1.

² นายยาจิตต์ดื่มน้ำม้นระกำเพื่อทำลายตัวในห้องพักตำรวจสันติบาลปทุมวัน. (2478, 14 สิงหาคม). สยามราษฎร์. หน้า 9.

³ ผู้แทนราษฎรมาเปนพยานคดีตลอดเตอริ. (2479, 14 พฤษภาคม). วารศัพท์. หน้า 1.

รัฐบาลต้องประทับประคองไปอย่างช้าๆ เมื่อสงครามสิ้นสุดลงประชาชนเริ่มมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น กิจกรรมสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้ง โดยในเดือนมกราคม พ.ศ. 2489 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมาตรการเปลี่ยนแปลงการออกสลากกินแบ่งโดยมีการปรับราคาขึ้นมาเป็นฉบับละ 2 บาท¹ เพื่อให้สามารถหารายได้จากการขายสลากที่มากขึ้น และมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินการต่างๆ อยู่อย่างต่อเนื่องโดยการปรับจำนวนงวดที่ออกรางวัล หรือจำนวนการพิมพ์ ถ้าวัดใดจำหน่ายไม่หมด รัฐบาลจะลดจำนวนการพิมพ์ลงและเพิ่มจำนวนงวดให้มากขึ้นเพื่อให้สามารถขายสลากได้ครบตามที่ตั้งไว้และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค และสถานการณ์โลก

ปัญหาประการที่ 4 คือ การขายสลากเกินราคา ใน พ.ศ. 2476 ที่มีการกลับมาออกสลากกินแบ่งอีกครั้ง มีการจำหน่ายสลากเกิดราคาจากเดิมฉบับละ 1 บาท บรรดาผู้จำหน่ายขึ้นราคาเป็น 1 บาท 20 สตางค์ – 1 บาท 25 สตางค์² บางครั้งมีการขึ้นราคาไปเรื่อยๆ หากมีผู้ซื้อ การขึ้นราคาสลากกินแบ่งไม่ได้ทำให้ความนิยมในการซื้อสลากกินแบ่งลดลง ขณะเดียวกันกลับแสดงให้เห็นถึงความนิยมในการเล่นสลากกินแบ่งของประชาชน ซึ่งคาดหวังที่จะเป็นเศรษฐีจากการเสี่ยงโชค การขายสลากเกินราคาเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพยายามป้องกันและแก้ไขอยู่ตลอด ปัญหานี้เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนการก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยก่อนหน้านี้รัฐพยายามป้องกันและแก้ไขปัญหาการขายสลากเกินราคาโดยการออกพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ขึ้น มีการกำหนดเงื่อนไขของการเล่นการพนันและการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้จำหน่ายสลากเกินราคา มูลเหตุสำคัญในการก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็เป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ของหน่วยงานอื่นๆ และป้องกันผลประโยชน์ของประชาชนที่สูญเสียจากการถูกขายสลากเกินราคา อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้ดูเหมือนจะไม่ได้ได้รับความใส่ใจจากสำนักงานสลากกินแบ่งมากนัก เพราะแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้ออกพระราชบัญญัติการพนันขึ้นหลายฉบับระหว่าง พ.ศ. 2482-2504³ แต่มีเพียงพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505 เท่านั้นที่มีบทบังคับและลงโทษผู้

¹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). เล่มเดิม. หน้า 41.

² สมัยลิตเตอรี. (2476, 9 มีนาคม). วารศัพท์. หน้า 4.

³ ภายหลัง พ.ศ. 2482 มีการออกพระราชบัญญัติการพนันหลายฉบับประกอบด้วย พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2490 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2504

ที่ขายสลากกินแบ่งเกินราคา ดังระบุว่าผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการออกพระราชบัญญัติ กำหนดบทลงโทษผู้ขายสลากกินแบ่งเกินราคา แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่ายังคงมีการฝ่าฝืนและขายสลากเกินราคาอยู่ตลอด เนื่องด้วยความต้องการของผู้บริโภคในการซื้อสลากกินแบ่งมีจำนวนมาก ประกอบกับมีผู้ขายรายย่อยจำนวนมากขึ้นทำให้รัฐ ไม่สามารถปราบปรามได้อย่างเต็มที่ รวมไปถึงการที่รัฐบาลไม่ได้จัดการอย่างเด็ดขาดส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหการขายสลากเกินราคาได้ตามเจตนารมณ์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งปัญหการขยายสลากเกินราคานี้ยังคงมีอยู่ปัจจุบัน

ความนิยมของสลากกินแบ่งในช่วง พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา เห็นได้จากการได้รับความสนใจจากประชาชนผ่านการรุมซื้อสลากกินแบ่งหน้าที่ทำการจำหน่ายต่างๆ และยินดีซื้อแม้ผู้จำหน่ายสลากจะขึ้นราคาสลาก นอกจากนี้การที่หนังสือพิมพ์ลงข่าวเกี่ยวกับสลากกินแบ่งอย่างสม่ำเสมอยังเป็นสิ่งหนึ่งที่สะท้อนความสนใจของประชาชนต่อสลากกินแบ่ง ไม่ว่าจะเป็นทั้งข่าวไม่ดียังดีที่กล่าวในหัวข้อปัญหาจากสลากกินแบ่ง และข่าวดีอย่างเช่น การประกาศการออกสลากใน จังหวัดต่างๆ การลงประกาศผลการออกสลากกินแบ่ง การประกาศผู้โชคดีจากการถูกรางวัลที่มัก ได้รับความสนใจจากประชาชนอยู่เสมอ รวมถึงข่าวเหตุการณ์ สิ่งแปลกต่างๆ หรือปรากฏการณ์ ธรรมชาติ ที่ประชาชนนำไปตีเป็นเลขในการซื้อสลากกินแบ่งหรือซื้อหวยใต้ดินซึ่งยังเห็นได้ในข่าว ทุกวันนี้ นอกจากนี้ข่าวหนังสือพิมพ์ยังเป็นการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงการออกรางวัลและการรับ รางวัลต่างๆ ซึ่งทำให้การออกสลากกินแบ่งเกิดความโปร่งใส โดยการประกาศผลรางวัลสลากกิน แบ่งใน พ.ศ. 2476 – 2480 มีการประกาศลงในหนังสือพิมพ์ บางครั้งมีการประกาศจำนวนสลากที่ จำหน่ายได้ เพื่อชี้แจงสัดส่วนเงินรางวัลต่อผู้ถูกรางวัลด้วย ซึ่งอาจเปรียบเทียบกับปัจจุบันที่มี การถ่ายทอดสดการออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลผ่านโทรทัศน์และวิทยุเป็นประจำทุกงวด

¹ พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505. (2505, 6 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 79 ตอนที่ 11. หน้า 55 - 57.

ภาพประกอบ 11 ผลสลากกินแบ่งรัฐบาล วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2502

ที่มา : ผลของสลากกินแบ่งรัฐบาลวันที่ 10 กรกฎาคม. (2502, 12 กรกฎาคม). หลักเมือง. หน้า 8

นอกจากประชาชนจะให้ความสนใจต่อการตรวจผลเลขรางวัลแล้วยังให้ความสนใจต่อผู้โชคดีที่ถูกรางวัลที่ 1 อีกด้วย โดยมีให้ความสนใจว่าใครเป็นผู้โชคดี และทำให้เกิดความคิดที่อยากโชคดีจากการเสี่ยงโชคบ้าง เช่น ในกรณีการถูกรางวัลที่ 1 ของนายจ้อง จังหวัดชุมพร ในงวดเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2483 มีการประกาศตามหาตัวนายจ้องให้มารับเงินรางวัลผ่านทางโทรเลข และหนังสือพิมพ์ เนื่องจากกองสลากจ่ายเงินครบถูกรางวัลแล้วยกเว้นรางวัลที่ 1 ที่นายจ้องเป็นผู้โชคดี ประชาชนบางส่วนต้องการเห็นหน้าของผู้โชคดี บางส่วนเกิดความสงสัยว่านายจ้องอาจจะเสียชีวิตไปแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ยังเกิดความคิดที่อยากจะโชคดีเป็นเศรษฐีจากการถูกลากอีกด้วย¹ การนำเสนอข่าวผู้ถูกรางวัลจึงเป็นการดึงดูดใจให้ประชาชนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลทางหนึ่ง นอกจากนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังพยายามชักจูงให้ประชาชนซื้อลอตเตอรี่ผ่านการโฆษณาด้วยคำกลอน และบทเพลงต่างๆ ดังเช่นบทกลอนที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์หลักเมือง ฉบับวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2502 ความว่า

“สักorra ลีตเตอรีดี้อย่างไร
คนจนไซรั ทราบซึ้ง คะนึ่งเห็น

¹ ทางการโทรเลขค้นหาตัว “นายจ้อง” ผู้ถูกลากรางวัลที่ 1. (2483, 5 กันยายน). หลักเมือง. หน้า 1.

รวยทางไหน	ไปมี	เพราะลำเค็ญ
เสี่ยงโชคเล่น	เอ็นดูรัฐ	จัดหาเงิน
ถ้าโชคดี	มีรางวัล	หลายพันบาท
แม้แทงพลาด	ยังเป็นบุญ	คุณสรรเสริญ
บำรุงรัฐ	นาวาไทยให้จำเริญ	
ผลเผชิญ	ย่อนสนอง	ผองราษฎรโอย
กรรมกตึก ¹		

จากบทกลอนดังกล่าวเป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อดีและชักชวนในประชาชนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเนื้อความกล่าวถึงข้อดีของสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งกล่าวถึงคนจนที่ไม่มีหนทางร่ำรวย เนื่องจากมีความลำบาก การเล่นเสี่ยงโชคของรัฐ ถ้าโชคดีจะได้รับเงินรางวัล แต่ถ้าไม่มีโชคยังได้ช่วยเหลือบำรุงรัฐ และผลเหล่านี้จะสะท้อนกลับไปหาประชาชนทุกคน อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจงใจให้ประชาชนมาซื้อสลากโดยใช้รางวัลจูงใจ ขณะเดียวกันยังปลอบใจประชาชนว่าการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นการบำรุงรัฐบาลด้วย แม้ว่าจะประชาชนจะไม่ถูกรางวัล แต่เงินที่ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจะถูกนำกลับมาใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการแบ่งรายได้เพื่อกิจกรรมการกุศลและงานสาธารณประโยชน์เช่นเดียวกับการออกลอตเตอรี่ในสมัยก่อนหน้าการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการแบ่งรายได้บางส่วนเป็นทุนการศึกษาให้แก่นักเรียน นักศึกษา รวมไปถึงผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา รวมถึงการทำนุบำรุงศาสนา กิจกรรมด้านการสาธารณสุขและการสังคมสงเคราะห์ต่างๆในแต่ละปีด้วย

4.4 สรุป

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรวางแผนการเพื่อที่จะพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่สะสมมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยหลวงประดิษฐมนูธรรมเสนอร่างเค้าโครงเศรษฐกิจเพื่อวางรากฐานเศรษฐกิจใหม่และฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ซบเซาลง โดยเฉพาะในด้านการค้าและการส่งออก รวมถึงงบประมาณแผ่นดินที่ขาดดุล โดยเสนอการจัดหาทุนผ่านการเก็บภาษีทางอ้อม การกู้เงิน รวมถึงการออกสลากกินแบ่งเพื่อระดมทุนไว้ใช้สำหรับซื้อวัตถุดิบที่รัฐไม่สามารถอนุมัติเงินงบประมาณได้ รวมถึงการเบิกจ่ายค่าแรงงานและการเก็บไว้เป็นทุนสำรองของรัฐ แม้ว่าสลากกินแบ่งจะเป็นการพนัน แต่ไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนมากเกินไป ประชาชนที่รักสนุกชอบการ

¹ สลากกินแบ่งรัฐบาล. (2502, 12 กรกฎาคม). *หลักเมือง*. ไม่ปรากฏเลขหน้า.

เสี่ยงโชคเต็มใจในการซื้อสลากกินแบ่ง นอกจากนี้รัฐสามารถที่จะควบคุมได้ โดยรัฐเป็นผู้ออกสลากกินแบ่งแต่เพียงผู้เดียว แม้ว่าร่างเค้าโครงการณเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมจะนำไปสู่ความขัดแย้งและไม่ถูกนำมาใช้ แต่ข้อเสนอให้ใช้วิธีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ถูกนำมาใช้และกลายเป็นเครื่องมือระดมทุนที่สำคัญทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2476 – 2482 และยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน เพื่อแสวงหารายได้ให้แก่รัฐ จึงกล่าวได้ว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นหนทางที่รัฐพอใจที่จะนำมาใช้หารายได้ และเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐได้รับผลประโยชน์มากที่สุด

การออกสลากกินแบ่งของรัฐช่วง พ.ศ. 2476 - 2482 มีการออกสลากกินแบ่งรวม 7 ครั้ง และสร้างรายได้เป็นที่น่าพึงพอใจ ในระยะแรกมี 2 หน่วยงานสำคัญที่ออกสลากกินแบ่ง คือ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย แต่สลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยออกทุกจังหวัด ส่งผลให้รายได้บางส่วนลดลง บางจังหวัดมีรายได้ไม่เป็นที่น่าพอใจ ทั้งยังเกิดปัญหาการทุจริต การปลอมแปลงสลาก การทำงานที่ทับซ้อนกันส่งผลให้ใน พ.ศ. 2480 สลากกินแบ่งของกระทรวงมหาดไทยยุติลงและโอนย้ายการดำเนินการทั้งหมดเข้าร่วมกับกระทรวงการคลัง และมีการจัดตั้งคณะกรรมการการดำเนินงานออกสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมถึงสถาปนาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นใน พ.ศ. 2482 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลใช้รายได้ และควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงกำหนดงบประมาณต่างๆ ของรัฐ

การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประสบความสำเร็จและได้ผลเป็นที่น่าพึงพอใจ เป็นที่นิยมของประชาชน แต่เมื่อประสบปัญหาสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของสลากกินแบ่งรัฐบาลทำให้ต้องมีการปรับปรุงการออกสลากกินแบ่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้และเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีเพิ่มการออกสลากกินแบ่งและราคาให้มากขึ้นเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการสูญเสียไปในช่วงสงคราม ซึ่งแนวทางในการหารายได้จากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลนี้เป็นที่น่าพอใจและส่งผลให้การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลยังคงดำเนินงานมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากปัญหาของสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของรัฐยังต้องเผชิญปัญหา การลักลอบออกหวยเถื่อน การทุจริตฉ้อโกงสลากกินแบ่งรัฐบาลของกลุ่มพ่อค้ารายย่อย รวมถึงการขายสลากเกินราคา ซึ่งรัฐจัดหาแนวทางการแก้ไขและยุติปัญหานั้น แต่ในขณะเดียวกันปัญหาต่างๆ สะท้อนให้เห็นถึงความนิยมในการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลของประชาชนได้ นอกจากนี้รัฐยังชักจูงประชาชนให้เกิดความสนใจต่อการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลผ่านการแบ่งรายได้เพื่อการกุศลอีกด้วย

บทที่ 5

บทสรุป

หอยมีความสำคัญและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367 - 2394) จนถึงปัจจุบัน หอยกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการหารายได้ของรัฐบาลในฐานะของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยการก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 จากการศึกษาความสำคัญของหอยในสังคมไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2317 - 2482 ผลการศึกษาพบว่าการเล่นหอยในสังคมไทยมีพัฒนาการที่น่าสนใจ ตั้งแต่การออกหอยโดยเอกชนจนมาถึงการออกสลากกินแบ่งของรัฐบาล ปัจจัยทางเศรษฐกิจส่งผลต่อการออกหอยในแต่ละสมัย และหอยมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจของประเทศมาโดยตลอด

5.1 พัฒนาการของหอยในสังคมไทย พ.ศ. 2417 - 2482

การเล่นหอยในสังคมไทยเริ่มขึ้นจากการละเล่นของกลุ่มชาวจีนเพื่อความสนุกสนานและพักผ่อนจากทำงาน ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ชาวยุโรปได้นำมาดัดแปลงให้เหมาะสมและเล่นในหมู่นักเลียงโชค เรียกว่า หอย ก.ข. จากการละเล่นของกลุ่มนักเลียงโชคพัฒนาไปสู่การเป็นเครื่องมือในการหารายได้ผ่านการเก็บภาษีอากรใน พ.ศ. 2378 เรียกว่า อากรหอย ก.ข. โดยผู้ได้รับสัมปทานหอยในระยะแรกมักเป็นกลุ่มพ่อค้าชาวจีนที่มีประสบการณ์และความรู้เกี่ยวกับการใช้ระบบเจ้าภาษีนายอากรเพื่อเก็บเงินอากรส่งให้แก่รัฐ รวมถึงกลุ่มพ่อค้าชาวจีนส่วนมากยังเป็นผู้มีเงินในการประมูลขอเก็บอากรต่างๆ อีกด้วย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีเจ้าภาษีนายอากรที่เป็นชาวจีนมากกว่าชาวยุโรปหรือกลุ่มข้าราชการ ขุนนางสยาม ถึงร้อยละ 68.06

การเก็บอากรหอย ก.ข. แสดงให้เห็นว่าหอยเป็นเครื่องมือหารายได้ของรัฐ โดยเก็บจากกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชน อากรหอย ก.ข. อากรบ่อนเบี้ย และอากรการพนันอื่นๆ สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐจำนวนมาก อากรหอย ก.ข. เพียงชนิดเดียวทำรายได้ให้รัฐถึงร้อยละ 5.45 ของรายได้รัฐทั้งหมด และมีอัตรารายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รายได้ของอากรหอย ก.ข. เป็นรายได้จากการพนันที่ทำรายได้จำนวนมากและใกล้เคียงกับอากรบ่อนเบี้ยซึ่งมีอยู่มาาก่อนหน้าเดียวกันอากรหอย ก.ข. รวมถึงอากรการพนันอื่นๆ สร้างความมั่งคั่งและอำนาจให้แก่เจ้าภาษีนายอากร โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) เจ้าภาษีนายอากรสามารถสร้างอิทธิพลได้อย่างกว้างขวาง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ หอย ก.ข. บ่อนเบี้ย และการพนันอื่นๆ มีการเล่นกันอย่างแพร่หลายและกระจายไปตามหัวเมืองต่างๆ ปัญหาจากอิทธิพลของเจ้าภาษีนายอากร การทุจริตรายได้จากการเก็บอากร การค้างส่งเงินและ

การประมูลอากร ปัญหาสังคมและอาชญากรรมต่างๆ ที่เป็นผลจากการพนันส่งผลให้เกิดการยกเลิกอากรหวย ก.ข. และอากรบ่อนเบี้ย โดยสามารถยกเลิกสำเร็จใน พ.ศ. 2459 และยกเลิกอากรบ่อนเบี้ยใน พ.ศ. 2460

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468) แม้ว่าจะมีการยกเลิกอากรหวย ก.ข. ไปแล้ว แต่ยังสามารถแสวงหารายได้จากการพนันอื่นๆ รวมถึงการพนันที่นำรูปแบบการเล่นมาจากตะวันตกอย่างลอตเตอรี่ การเสี่ยงโชคจากตัวเลขหรือลอตเตอรี่ นำเข้ามาเล่นเป็นครั้งแรกในสยามคือในวาระโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2417 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความบันเทิงและช่วยหารายได้แบบเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นการเล่นลอตเตอรี่เพียงครั้งเดียวในรัชกาล และเล่นเฉพาะในกลุ่มชนชั้นสูง ข้าราชการ และกลุ่มสมาคมต่างๆ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การออกลอตเตอรี่เป็นการออกเพื่อหาเงินทุนในกิจกรรมเฉพาะกิจ มีการตั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการออกลอตเตอรี่ต่างๆ เป็นครั้งคราว และใช้เพื่อกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและการกุศล จึงกล่าวได้ว่าในสมัยนี้ลอตเตอรี่กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้หาทุนเพื่อการกุศลเฉพาะกิจทั้งจากหน่วยงานรัฐ และเอกชน ขณะเดียวกันรัฐจะได้รับส่วนแบ่งไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 จากการจำหน่ายสลาก รัฐจึงกลายเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากการจำหน่ายลอตเตอรี่ แม้ว่าจากการศึกษาลอตเตอรี่ในช่วง พ.ศ. 2460 – 2466 จะขาดหลักฐานรายได้ของการออกลอตเตอรี่ เนื่องจากมีหน่วยงานออกลอตเตอรี่จำนวนมากและไม่ได้บันทึกรายได้ไว้ชัดเจน แต่สามารถเห็นถึงความสำเร็จของการออกลอตเตอรี่เพื่อใช้ระดมทุนในสมัยนี้ได้จากการที่มีหน่วยงานจำนวนมากขออนุญาตออกลอตเตอรี่เพื่อระดมทุนในการทำกิจกรรมของหน่วยงานของตน แม้กระทั่งกองเสือป่าอาสาสมัครซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้นยังใช้วิธีการออกลอตเตอรี่เพื่อระดมทุนในกิจกรรมของกองเสือป่าหลายครั้ง การออกลอตเตอรี่ในรัชสมัยนี้ดำเนินการมาได้เพียง 6 ปี จึงหยุดไปเนื่องจากปัญหาการทุจริตเงินลอตเตอรี่ในกองเสือป่าอาสาสมัคร ซึ่งสร้างความเสื่อมเสียต่อกองเสือป่าอาสาสมัครและกระตุ้นให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการใช้เงินของกองเสือป่าเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งประชาชนยังรู้สึกไม่ดีต่อการออกลอตเตอรี่อื่นๆ เพราะเกรงกลัวการทุจริตต่างๆ ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่ไม่ดีในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การส่งออกทำได้ยากลำบาก การผลิตข้าวไม่เพียงพอต่อการบริโภค และเกิดงบประมาณขาดดุลติดต่อกัน ประชาชนใช้เงินกับสิ่งฟุ่มเฟือยน้อยลง ส่งผลให้รายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ของหน่วยงานต่างๆ ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง การออกลอตเตอรี่จึงหยุดชะงักไปเป็นเวลา 10 ปี

ลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งกลับมาออกอีกครั้งใน พ.ศ. 2476 หลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) เสนอการออกสลากกินแบ่งเป็นแนวทางการระดมทุนเพื่อใช้ในกิจการของรัฐ และเป็นแนวทางที่ถูกนำมาใช้จนถึงปัจจุบัน โดยการออกสลากกินแบ่งใน พ.ศ. 2476 – 2480 เป็นการออกสลากกินแบ่งเพื่อบำรุงการกุศลต่างๆ ของหน่วยงานราชการ และมักมีการจัดงานรื่นเริงควบคู่กันไป เช่น งานกาชาด งานเฉลิมฉลองรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งยังมีการออกสลากกินแบ่งอย่างต่อเนื่องในสมัยนี้ การแบ่งรายได้จากการออกสลากกินแบ่งเพื่อการกุศลสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของสลากกินแบ่ง แม้ว่าสลากกินแบ่งจะเป็นการพนันประเภทหนึ่ง แต่ประชาชนจะรู้สึกว่าการเสี่ยงโชคจากสลากกินแบ่งเป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรม ขณะเดียวกันยังได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการระดมทุนทางการกุศลด้วย

การกลับมาออกสลากกินแบ่งใน พ.ศ. 2476 ได้รับความนิยมนจากประชาชนเป็นอย่างมาก ทำให้มีหน่วยงานเอกชนจำนวนมากต้องการขออนุญาตออกสลากกินแบ่งบ้าง แต่รัฐบาลไม่เห็นด้วยเพราะเกรงว่าจะไม่สามารถควบคุมได้ และอาจจะสร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนมากเกินไปจึงคัดค้านการออกสลากของหน่วยงานเอกชนและออกประกาศให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการออกสลากแต่เพียงผู้เดียวใน พ.ศ. 2476 ซึ่งหน่วยงานที่ควบคุมการดำเนินการออกสลากกินแบ่งของรัฐบาลหน่วยงานแรก คือ กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ดำเนินการออกลอตเตอรี่สรรพากรรัฐบาลสยาม (ลอตเตอรี่รัฐูปการ) การออกสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลังทำรายได้เป็นที่น่าพอใจ ส่งผลให้ต่อมากระทรวงมหาดไทยใช้วิธีการออกสลากกินแบ่งในการหาเงินบำรุงเทศบาล ซึ่งทั้งสองหน่วยงานดำเนินการออกสลากกินแบ่งไปพร้อมๆ กัน แต่มีการเว้นการออกสลากกินแบ่งไม่ให้ตรงกันเพื่อเป็นการแบ่งรายได้ และป้องกันไม่ให้มั่วเมาและเบียดเบียนประชาชนมากเกินไป สลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลในระยะแรกสร้างรายได้เป็นที่น่าพอใจให้แก่กระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างมาก และได้รับความนิยมจากประชาชนทั้งในเมืองและต่างจังหวัด แต่ในช่วง พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา บางจังหวัดประสบปัญหาไม่สามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลได้ บางจังหวัดทำรายได้น้อยจนต้องยุบรวมกับจังหวัดใกล้เคียง เพื่อให้สามารถหาเงินจากการออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลได้ ใน พ.ศ. 2480 จึงมีการยุติการออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลและรวมเข้ากับการออกสลากกินแบ่งของกระทรวงการคลัง ต่อมาจึงมีการตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นใน พ.ศ. 2482 ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนโยบายของรัฐที่ใช้เป็นกลไกทางการคลังและการควบคุมงบประมาณต่างๆ ขึ้นมา เพื่อแสวงหารายได้จากการออกสลากโดยตรง

การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลใน พ.ศ. 2482 จนถึงปัจจุบัน จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ ลดความซ้ำซ้อนและปัญหาทุจริต รวมถึงสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์และช่วยเหลือสังคม ดำเนินการด้วยความโปร่งใส และมีการติดตามและปรับปรุงแนวทางการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ ซึ่งการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลในสมัยแรกประสบความสำเร็จอย่างมาก ประชาชนให้ความสนใจต่อการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและมีความคาดหวังที่จะโชคดีในการเสี่ยงโชค แม้ว่าในช่วง พ.ศ. 2484 – 2488 สยามจะอยู่ในภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้การเสี่ยงโชคจากสลากกินแบ่งรัฐบาลของประชาชนซบเซาลงไป แต่สามารถผ่านพ้นวิกฤตมาได้และมีการปรับกลวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งที่เพิ่มจำนวนสลากและราคาขึ้น เพื่อชดเชยรายได้ที่หายไป สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงสามารถดำเนินการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลมาได้จวบจนปัจจุบัน และเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำรายได้นำส่งแผ่นดินจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน

5.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการออกหวยใน พ.ศ. 2417 – 2482

ปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการออกหวยในแต่ละสมัย โดยแบ่งได้ 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจจากปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2460 และวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พ.ศ. 2472 และนโยบายเศรษฐกิจภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองทางการเมือง พ.ศ. 2475 ซึ่งปัจจัยดังต่อไปนี้ส่งผลต่อการดำเนินการออกหวยในแต่ละสมัยเพื่อหารายได้สำหรับใช้ในกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะรัฐบาลที่ได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการออกสลากจำนวนมาก

5.2.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจจากปัญหาด้านการใช้จ่ายและงบประมาณแผ่นดิน

ปัญหาด้านงบประมาณเป็นปัญหาสำคัญที่สะสมมาเป็นระยะเวลายาวนานและเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการออกหวยในแต่ละสมัย ปัญหาการใช้จ่ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดจากการมีรายจ่ายค่อนข้างมาก โดยเฉพาะรายจ่ายด้านการบำรุงเพื่อการกุศลและศาสนา และการใช้จ่ายในด้านการทหารและป้องกันประเทศ ซึ่งมูลค่ารายจ่ายของราชสำนักรวมทั้งหมดในสมัยนี้มากถึงร้อยละ 62.89 ของรายรับ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐจะต้องทำให้รายได้เพียงพอต่อการใช้จ่าย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เริ่มมีการเก็บอากรหวยเป็นครั้งแรกนั้นเป็นผลส่วนหนึ่งจากการทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ (สนธิสัญญาเบอร์นี) พ.ศ. 2369 ที่ทำให้รัฐบาลสยามสูญเสียการผูกขาดสินค้าบางประเภท ทำให้ต้องหาช่องทางใหม่ในการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ โดยการเพิ่มภาษีชนิดใหม่ขึ้น

จำนวน 38 ชนิดที่เก็บจากสินค้าหรือกิจกรรมที่ใช้ในชีวิตประจำวัน การเก็บภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐโดยเฉพาะอากรที่มาจากการพนัน นำไปสู่การเก็บอากรหวย ก.ข. ซึ่งเป็นอากรที่สามารถทำรายได้จำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับอากรอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นใหม่ เพราะเป็นการละเล่นที่นิยมของชาวจีนและชาวสยาม และสามารถสร้างรายได้จำนวนมากในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจวบจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงกล่าวได้ว่าปัญหาด้านการใช้จ่ายและรายได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นตัวกระตุ้นในราชสำนักต้องแก้ไขปัญหาและหารายได้เพิ่มเติม

ปัญหางบประมาณแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้จ่ายเงินมากเกินไปตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่งผลให้ต้องจัดสรรเงินงบประมาณที่มีอย่างจำกัด ปัญหาการขาดดุลงบประมาณ พ.ศ. 2463 เนื่องด้วยรายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการถูกจำกัดรายได้ภาษีศุลกากร การจัดเก็บภาษีทำไม่ได้เต็มที่ และต้องกำหนดกรอบของรายจ่ายให้อยู่ในเกณฑ์ของรายได้รัฐที่สามารถจัดเก็บได้ ทำให้รัฐตัดทอนงบประมาณของกระทรวงต่างๆ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายลง ทั้งในรัชสมัยนี้มีการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศจำนวนมากถึง 1 ใน 4 ของงบประมาณทั้งหมด ประกอบกับการใช้จ่ายเงินในกิจกรรมส่วนพระองค์ ค่าใช้จ่ายในราชสำนัก รวมถึงโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดตั้งกองเสือป่าอาสาสมัครซึ่งใช้งบประมาณรายจ่ายมากถึงร้อยละ 12 ของงบประมาณ ส่งผลให้เกิดกระแสความไม่พอใจจากประชาชน ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนงบประมาณในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว งบประมาณขาดดุลกะทันหันมากถึงร้อยละ 76 ใน พ.ศ. 2463 และมีรายได้ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสิ้นสุตรัชสมัย กล่าวได้ว่าปัญหางบประมาณเป็นปัญหาสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ส่งผลให้รัฐและหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการหารายได้เพิ่มเติมโดยวิธีออกลอตเตอรี่เพื่อใช้ในกิจกรรมต่างๆ ของตน แทนการรอกงบประมาณที่รัฐจัดแบ่งให้

การขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องจนถึงปีแรกของการครองราชย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหางบประมาณแผ่นดินโดยเพิ่มรายได้จากการเก็บภาษีฟุ่มเฟือย เช่น ภาษีสุรา ภาษีที่ดิน และภาษีการพนัน มีการตัดทอนรายจ่ายบางส่วน เพื่อให้งบประมาณเกิดความสมดุล ซึ่งในระยะแรกประสบผลสำเร็จส่งผลให้งบประมาณแผ่นดินเริ่มดีขึ้น ในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรายได้ที่เคยขาดดุลกลับมาเกินดุลอีกครั้ง จนกระทั่ง พ.ศ. 2474 เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นผลจากการที่สยามได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกใน พ.ศ. 2472 การ

แก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของรัฐบาลในขณะนั้นทำได้ไม่ดีและสร้างความไม่พอใจต่อประชาชน รวมถึงกลุ่มปัญญาชนที่เริ่มเสื่อมศรัทธาในระบอบการปกครองและความเลื่อมล้ำทางโครงสร้างสังคม ทั้งยังเผชิญกับสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2475 ภายหลังการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลใหม่ของคณะราษฎรจึงได้วางรากฐานเศรษฐกิจการคลัง การพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศใหม่ ซึ่งการออกสลากกินแบ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐบาลใหม่นำมาใช้เป็นกลวิธีหารายได้ให้แก่รัฐ

5.2.2 ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก

พ.ศ. 2472

ปัจจัยจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พ.ศ. 2472 เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้มีการออกสลากกินแบ่งเพื่อหารายได้โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ปัญหา คือ ปัญหาเศรษฐกิจในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ปัจจัยจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการค้าของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผลจากเศรษฐกิจโลกตกต่ำภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้การค้าและการส่งออกในสยามลดลง ประกอบกับนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลดำเนินการได้ไม่ดี ส่งผลให้เศรษฐกิจในสมัยนี้มีรายจ่ายที่ค่อนข้างสูงกว่ารายรับ ค่าเงินบาทสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่อัตราการแลกเปลี่ยนในต่างประเทศกลับลดลง ทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของสยามเลวร้ายลงไป ทุนสำรองในประเทศลดลง และทำให้ขาดแคลนเงินที่จะใช้จ่ายในการแลกเปลี่ยนการค้ากับต่างประเทศ ประกอบกับการที่ต้องเผชิญกับวิกฤตข้าวใน พ.ศ. 2462 ซึ่งข้าวเป็นสินค้าหลักที่สำคัญอันดับหนึ่งของประเทศ แต่ด้วยปัญหาภัยพิบัติทำให้ไม่สามารถที่จะผลิตข้าวได้เพียงพอต่อการบริโภคของประชาชนในประเทศ ทำให้ต้องงดการส่งออกข้าวออกนอกประเทศ จึงทำให้ดุลการค้าลดลงอย่างรวดเร็ว และกระทบต่องบประมาณแผ่นดินอย่างหนักที่วิกฤตเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2460 - 2462 ส่งผลกระทบต่อการคลังของประเทศเป็นอย่างมากและทำให้ดุลงบประมาณของประเทศลดลง จนกระทั่งขาดดุลต่อเนื่องและเป็นปัญหาสะสมยาวนานจนเปลี่ยนผ่านรัชสมัย

ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง คือ วิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกใน พ.ศ. 2472 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในสยาม โดยเฉพาะด้านการส่งออกทำได้น้อยลง และกระทบต่อการขาดดุลงบประมาณอีกครั้งใน พ.ศ. 2474 เพราะไม่สามารถที่จะเก็บรายได้จากภาษีได้ ขณะที่

การส่งออกที่ยังไม่ฟื้นตัวและเกิดวิกฤตค่าเงินบาท รัฐแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการแบบในอดีต คือ การตัดทอนรายจ่ายต่างๆ รวมถึงการดูลำราชาการออก ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มข้าราชการ กลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทั้งเกิดความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำจากการแก้ไขปัญหาดังๆ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. 2475

5.2.3 นโยบายเศรษฐกิจภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองทางการเมือง

พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรมีผู้นำที่สำคัญในการวางแผนการบริหารประเทศ คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งได้เสนอแผนการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจ รวมถึงวางรากฐานเศรษฐกิจของประเทศ เรียกว่าเค้าโครงการธนะเศรษฐกิจ ที่จะทำให้รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมและบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อตอบสนองหลัก 6 ประการ ด้านเศรษฐกิจของคณะราษฎรที่ว่า จะบำรุงความสุขสมบูรณ์ของประชาชน โดยหนึ่งใน ข้อเสนอ คือ การจัดหาทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

เค้าโครงการธนะเศรษฐกิจเสนอโยบายการระดมทุนไว้ใช้สำหรับการซื้อวัตถุดิบต่างๆ ทุน สำหรับการจ่ายค่าแรง รวมถึงการสะสมเงินทุนสำรองหมุนเวียนในรัฐบาล ผ่านการเก็บภาษี ทางอ้อม เช่น ภาษีมรดกภาษี ภาษีที่ดิน ภาษีรายได้ เป็นต้น รวมถึงการกู้ยืมเงินจากทั้งในและ ต่างประเทศ และการจัดหาทุนโดยการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นวิธีการที่สามารถเก็บเงินจาก ประชาชน โดยที่ประชาชนไม่รู้สึกรู้สีกเดือดร้อน และไม่ผิดศีลธรรม แม้ว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเป็น การพนันประเภทหนึ่ง แต่การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถสร้างรายได้จำนวนมากให้แก่รัฐ ซึ่งเป็นวิธีการที่กลุ่มผู้นำเก่าและรัฐบาลให้การยอมรับและนำมาใช้ในการหารายได้ทางเศรษฐกิจของ ประเทศและยังเป็นวิธีการที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน และประชาชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก

5.3 ความสำคัญของหอยทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 – 2482

หอยมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือระดมทุนทางเศรษฐกิจมาเป็นระยะเวลายาวนาน ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงปัจจุบัน หอยยังคงเป็นการพนันที่ได้รับความนิยมจากคนไทยมาโดยตลอดและสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐจำนวนมาก ในอดีตหอยเป็น การละเล่นที่สร้างความสนุกสนาน ความเพลิดเพลินและการพักผ่อนหย่อนใจให้กับกลุ่มแรงงาน ชาวจีนและชาวสยาม ต่อมาจึงพัฒนามาสู่การเก็บภาษีอากรเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐผ่านระบบเจ้า ภาษีนายอากร ซึ่งกลายเป็นรายได้สำคัญให้แก่รัฐ ผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าในสมัยต้น รัตนโกสินทร์รายได้ของรัฐมากกว่าครึ่งมาจากรายได้ของการพนันรวมกัน อากรหอย ก.ข. สามารถ

ทำรายได้มากเป็นอันดับที่ 2 จากรายได้ของการพนันทั้งหมด รองจากรายได้จากอากรบ่อนเบี้ย ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้หวยมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ คือ นิสสัยคนชาวสยามที่รักสนุก รักการเสี่ยงดวงเสี่ยงโชค ประกอบกับการเสี่ยงโชคจากหวยสามารถกระทำได้ทุกที่และไม่ต้องออกหน้าไปเล่นตามโรงบ่อนโรงหวย เช่น การพนันบ่อนเบี้ย ทำให้ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นการเล่นหวยมีผู้คนเข้าไปเล่นพนันที่โรงบ่อนโรงหวยตั้งแต่ประชาชนทั่วไปจนถึงชนชั้นสูง ความสนุกจากการได้แทงหวยทำให้ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะมีการยกเลิกไปใน พ.ศ. 2459 ภายหลังยังคงพบการลักลอบเล่นหวยเถื่อนอยู่ตลอดจนถึงปัจจุบัน แม้ว่ามีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการออกสลากกินแบ่งแล้วยังคงมีการลักลอบเล่นหวยผิดกฎหมายอยู่

ลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันที่นำเข้ามาเล่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งในขณะนั้นเป็นการเล่นเพื่อเฉลิมฉลองและเพื่อความบันเทิงมากกว่าจะเป็นการระดมทุนหารายได้ แต่ในขณะเดียวกันวัตถุประสงค์ของการออกลอตเตอรี่ในชาติตะวันตกคือกุศโลบายเพื่อเรียกเก็บเงินจากประชาชนทางหนึ่งเพื่อหารายได้เข้ารัฐบาล แต่ด้วยขอบเขตด้านศีลธรรมและความผิดบาปทางพุทธศาสนาการออกลอตเตอรี่ในสังคมไทยจึงมักมีการแบ่งรายได้เพื่อสาธารณประโยชน์และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการกุศลจากการออกลอตเตอรี่ การออกลอตเตอรี่เพื่อประโยชน์ในการหารายได้อย่างเป็นทางการเริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการออกลอตเตอรี่แบบเฉพาะกิจ มีหน่วยงานจำนวนมากขออนุญาตทำการออกลอตเตอรี่เพื่อระดมทุนหารายได้ไว้ใช้ในกิจกรรมของหน่วยงานนั้นๆ และสามารถทำรายได้ได้เป็นที่น่าพึงพอใจ ก่อให้เกิดการออกลอตเตอรี่จำนวนมากในรัชสมัยนี้ รวมถึงหน่วยงานของรัฐ เช่น กองเสือป่าอาสาสมัคร ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่ส่งผลต่อการยุติการออกลอตเตอรี่ไปใน พ.ศ. 2460 เนื่องจากเหตุการณ์ทุจริต ขณะเดียวกันแสดงให้เห็นว่าการออกลอตเตอรี่เป็นการหาทุนเพื่อใช้ในกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ประชาชนให้ความสนใจ เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์การออกลอตเตอรี่ทั้งทางบวก เช่น ลอตเตอรี่เป็นวิธีการที่หาเงินได้จำนวนมากและเป็นการช่วยเหลือการกุศล และในทางลบ คือ ลอตเตอรี่อาจเป็นสิ่งที่มั่วเมาประชาชนและทำให้เกิดความยากจน แต่เป็นวิธีการที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการระดมทุนอย่างรวดเร็ว

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การออกสลากกินแบ่งถูกผูกขาดโดยการทำงานของรัฐบาล และการก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในฐานะรัฐวิสาหกิจ เป็นการย้ำชัดให้เห็นถึงการแสวงหารายได้ทางเศรษฐกิจจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง ซึ่งเป็นการลงทุนน้อยแต่ได้ผลสัมฤทธิ์ทางรายได้อย่างเต็มที่ เงื่อนไขสำคัญของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องไม่กระทบต่อประชาชนมากเกินไป และรัฐสามารถควบคุมปัญหาต่างๆ ได้

แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น ปัญหาสังคม ปัญหาผู้มีอิทธิพล ปัญหาอาชญากรรมซึ่งเป็นผลจากพฤติกรรมเสพติดการพนัน ปัญหาห่วยเถื่อน การขายสลากกินราคา ยังไม่ได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ความสำคัญและมุ่งเน้นเพียงแต่ความนิยมและรายได้จากการจำหน่ายสลาก แต่การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลยังคงได้รับความนิยมมากจนถึงปัจจุบัน และเป็นหน่วยงานสามารถทำรายได้นำส่งแผ่นดินเป็นจำนวนมาก นับว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ห่วยยังแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการออกหวยอีกด้วย กล่าวคือ กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์มีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย และบริบททางเศรษฐกิจการเมือง โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กลุ่มผู้มีบทบาททางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ กลุ่มเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็นผู้ที่ได้ผลประโยชน์มากที่สุดจากกิจการอากร หอย ก.ข. และอากรอื่นๆ นอกจากประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เจ้าภาษีนายอากรได้รับแล้ว ยังนำมาซึ่งประโยชน์ทางการเมือง การสะสมกำลังพล อิทธิพลและฐานอำนาจ ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ ชาวจีนจำนวนมากมีบทบาทและอิทธิพลในการเป็นเจ้าภาษีนายอากรหลายชนิด ซึ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกลายเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การปฏิรูปเพื่อลดบทบาทอำนาจของขุนนางและกลุ่มเจ้าภาษีนายอากร และเริ่มรวมอำนาจกลับสู่พระมหากษัตริย์และราชสำนักอีกครั้ง โดยเริ่มให้ราชการทำหน้าที่เก็บภาษีบางส่วนเอง และยกเลิกการเก็บภาษีผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากร ลดเตอริเป็นการพนันที่อยู่ในกลุ่มภาษีการพนันอื่นๆ ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดเก็บโดยหน่วยงานของราชการผ่านการขออนุญาตจากทางรัฐ การยกเลิกอากรหอย ก.ข. และเริ่มอนุญาตให้เล่นลอตเตอรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงอำนาจจากกลุ่มเจ้าภาษีนายอากรเดิม กลับคืนสู่พระมหากษัตริย์และรัฐเป็นผู้มีอำนาจและได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และยิ่งชัดเจนมากขึ้นเมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์จากหวยหรือสลากกินแบ่งจึงมีเพียงรัฐเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้น

เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคล

ทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (4 สิงหาคม ร.ศ. 122). (ร.5 ม.2.11/10).

----- . พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จุลศักราช 1239 เล่ม 2.

----- . พระอภัยวานิชกราบทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (21 มีนาคม 2455). (ร.6 ค. 18/5).

----- . เอกสารกระทรวงมหาดไทย กองควบคุมเทศบาล เรื่องเงินสลากกินแบ่ง (2477 - 2481). (มท.5 16.11 กล้อง 1).

----- . เอกสารเบ็ดเตล็ด นายฮงเฮงกับพรรคพวกขอออกลอตเตอรี่เพื่อชดเชย. (ม. ร.6 บ. 11/4).

----- . เอกสารเบ็ดเตล็ด ราชกรีฑาสโมสรขอออกลอตเตอรี่. (ม. ร. บ.11/1).

----- . เอกสารเบ็ดเตล็ด ลอตเตอรี่บางกอกเนอริซิงโฮม. (ม. ร. 6 บ. 11/5).

----- . เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระยานนทิสุนทรภักดี. (สป. 2. 52/167).

----- . เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ร่างพระราชบัญญัติการพนันกับประกาศเสนาบดีระบูประเภทการพนันอันต้องห้าม.

----- . (2457). ย่อรายงานของกรมพระจันทบุรีนฤนาถเสนาบดี กระทรวงพระคลัง. (ร.6 ค.18/5).

----- . (2466, 1 พฤศจิกายน). จดหมายเหตุลอตเตอรี่แข่งม้าฉบับละ 1 บาท. บางกอกไทมส์.

----- . (2466, 7 พฤศจิกายน). ลอตเตอรี่ในประเทศไทยไม่จำกัด. บางกอกไทมส์.

----- . (2466, สิงหาคม). ลอตเตอรี่ที่สวนกุหลาบ. สารราชบุรี. (ร.6 บ. 11/7).

----- . (2468, 2 มกราคม). เรื่องปืนและกระสุนของกองเสือป่าและเรื่องเสือป่าเยี่ยมปืนทหารบก. (ร. 7 รล. 99/4).

----- . (ม.ป.ป.). พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จุลศักราช 1239 เล่ม 2.

เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์

- คณะกรรมการโครงการชำระและจัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือชุดประชุมพงศาวดาร, และ กองวรรณคดี และประวัติศาสตร์. (2542). ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก: กรุงเทพฯ :
- คณะกรรมการโครงการชำระและจัดพิมพ์เผยแพร่ หนังสือชุดประชุมพงศาวดาร.
- เฉลิม พันธุ์ภักดี (ผู้พิมพ์). (2492). พระปกเกล้าทรงได้เค้าโครงการถาวรเศรษฐกิจ ของ ปรีดี พนมยงค์: ภัคดีประดิษฐ์.
- ดำรงราชานุภาพ. (2503). ประชุมพงศาวดาร. ภาคที่ 17 เรื่อง ตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและเลิก หอย: พระนคร : ม.ป.พ.
- ทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี. (2538). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.
- पालเลอแก้ว ฌอง เบปติสส์. (2552). เล่าเรื่องกรุงสยาม. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี : ศรีปัญญา.

หนังสือพิมพ์

- ชองหวยตรอกกระทะพินาศ ผู้ถูกจับ 2 คน อ้างตัวเป็นพระ (2484, 16 สิงหาคม). *หลักเมือง*. 1.
- ตรวจเลขสลากออกเตอี่ประจำวดกันยายนครบถ้วนฯ. (2483, 16 กันยายน). *หลักเมือง*. 1.
- ทางการโทรเลขค้นหาตัว “นายจ๋อง” ผู้ถูกสลากรางวัลที่ 1. (2483, 5 กันยายน). *หลักเมือง*. 1.
- ที่อำเภอดำเนินสะดวกมีหอยเถื่อน 6 ชุนบาล. (2479, 26 กันยายน, 1175). *วารศัพท์*. 1 - 2.
- นายนิติจารึกโคลงบรรยายความในใจไว้ในห้องขังของตำรวจสันติบาล. (2478, 8 สิงหาคม). *สยามราชบุรี*. 1.
- นายพน. (2476, 9 มีนาคม). สมัยลอตเตอี่. *วารศัพท์*. 4.
- นายยาจิตต์มีน้ำมันระกำเพื่อทำลายตัวในห้องพักตำรวจสันติบาลปทุมวัน. (2478, 14 สิงหาคม).
- สยามราชบุรี*. 9.
- ผลของสลากกินแบ่งรัฐบาลวันที่ 10 กรกฎาคม. (2502, 12 กรกฎาคม). *หลักเมือง*. 8.
- ผู้แทนราชฎรมาเปนพยานคดีลอตเตอี่. (2479, 14 พฤษภาคม). *วารศัพท์*. 1.
- ลูกกรงศาลราชบุรีฟังในเรื่องหอย. (2479, 24 กันยายน, 1172). *วารศัพท์*. 1 - 2.
- สลากกินแบ่งเทศบาลลพบุรี ครั้งที่ 1 (2477, 8 มกราคม). *สยามราชบุรี*.
- สลากกินแบ่งรัฐบาล. (2502, 12 กรกฎาคม). *หลักเมือง*.
- สืบพะยานโจทก์ในคดียกยอกปลอมสลากกินแบ่งจังหวัดชลบุรี (2478, 14 สิงหาคม, 3255). *สยามราชบุรี*. 8.

หอย ก.ข. ช่องใหญ่ที่สวยมะลิถูกทำลายแล้วเข้ารวบได้ตัวขุนบาลกำลังนั่งตรวจโผย. (2484, 24
กรกฎาคม, 1850). หลักเมือง. 1.

หอย ก.ข. ดำเนินสะดวกเอิกเกริกซู่ซ่า. (2479, 17 พฤศจิกายน). วารศัพท์. 2.

ห้ามเอกชนออกตลอดเทอริทุกชนิด. (2476, 8 มีนาคม). วารศัพท์. 1.

ราชกิจจานุเบกษา

แต่งซุ้มตามไฟในการเฉลิมพระชนมพรรษา. (2331, ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 5 , น. 225 -
227).

พระราชทานสัญญาบัตรกองเสือป่า. (2454, 14 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา (เล่มที่ 28 ตอนที่ 0
ง, น.230 - 231).

พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505. (2505, 6 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 79
ตอนที่ 11, น. 55 - 57).

เอกสารชั้นรอง

หนังสือ

กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2562). *ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : วิวัฒนาการรัฐไทย*. นนทบุรี : ฟา
दैยวกัน.

จมีนอมรดรุณารักษ์. (2512). *เหตุที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเปลี่ยนธงชาติไทย; ล้นเกล้าฯ
ฯ รัชกาลที่ 6 สำนวจคอดกระ; รัชกาลที่ 6 โปรดเกล้าฯ ให้เลิกหอย ก.ข; ที่ประทับ
ชายทะเลของรัชกาลที่ 6; กำเนิดสวนลุมพินี*. พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา.

----- . (2514). *เสือป่าและลูกเสือในประวัติศาสตร์รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว*. พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา.

เจริญ ตันมหาพราน. (2554). *ยี่ก่อง*. กรุงเทพฯ : ปราชญ์.

ฉลอง สุนทรวาณิช. (2525). *รัฐเซีย-ไทยสมัยรัชกาลที่ 5-6*. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2524). *เศรษฐกิจกับประวัติศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์.

ชัย เรืองศิลป์. (2522). *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 : ด้านเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, และ ชัตติยา กรรณสูต. (2518). *เอกสารการเมือง-การปกครองไทย, พ.ศ.*

2417-2477. กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์
แห่งประเทศไทย.

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2544). *ประวัติการเมืองไทย 2475-2500 = Political history of Thailand 1932-1957*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชูศรี มณีพฤกษ์. (2550). *นโยบายเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ญาดา ประภาพันธุ์. (2524). *ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น*. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์.
- เทพ บุญตานนท์. (2559). *การเมืองในการทหารไทย สมัยรัชกาลที่ 6*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มติชน.
- ปิยนถ บุนนาค. (2550). *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ : (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริงถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516)*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2543). *หอย ช่อง บ่อน ยาบ้า : เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกว.
- , (2546). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่ : ชिल्ด์เวอร์ม.
- พอพันธ์ อู๋ยานนท์. (2558). *เศรษฐกิจไทยในสมัยรัชกาลที่ 7 : รักษาเสถียรภาพ บูพื้นฐานการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- วรารณ จิวชัยศักดิ์. (2547). *นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระยุทธ ปีสาลี. (2557). *กรุงเทพฯ ยามราตรี*. กรุงเทพฯ : มติชน.
- สถิตย์ เสมานิล. (2514). *วิสาสะ*. กรุงเทพฯ : สมาคมภาษาและหนังสือแห่งประเทศไทย.
- สมภพ มานะรังสรรค์. (2544). *แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว = Economic development of Thailand before and after the political reform in 1892*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2526). *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- , ปิยธิดา คั่นธสร, และ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2546). *เศรษฐกิจการพนัน : ทางเลือกเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.
- , และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). *กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสาวณีย์ เตชะไพฑูริย์. (2550). *ประวัติศาสตร์ชีวิตการเมืองของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา*. กรุงเทพฯ : สมาคมการอ่านแห่งประเทศไทย.

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2532). *50 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล : หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาส วันสถาปนาครบรอบห้าสิบปี วันที่ 5 เมษายน 2532*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

----- (2532b). *สมุดภาพประวัติสลากกินแบ่งรัฐบาล (พ.ศ. 2482-2532) = Historical album of lottery tickets (1939-1989)*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

----- (2542). *60 ปี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.

อรสรา สายบัว, พันธุ์จร จงประสิทธิ์, และ กรมศิลปากร. (2551). *วิชาอาชีพชาวสยาม*. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.

อินแกรม เจมส์ ซี. (2552). *การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850-1970 = Economic change in Thailand 1850-1970*. สมุทรปราการ : มุลนิธิโตโยต้าประเทศไทย.

บทความ/วารสาร

ชลลดา วัฒนศิริ. (2531, 2 มิถุนายน). พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433 - 2475. *เศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์*. (6). หน้า 5 - 30.

เทพฐ ทัตทอง. (2544). ลอตเตอรี่ เมื่อแรกมีในเมืองไทย. *ความรู้คือประทีป ฉบับที่ 3* (2544). หน้า 2-5.

ธำรงค์ อุดมไพจิตรกุล. (2541). หวย หวย หวย. *สังคมศาสตร์ มศว* (2541). หน้า 15-30.

วุฒิชัย มุลศิลป์. (2542). ปัญหาฝิ่นในเมืองไทยก่อนสนธิสัญญาบาวริง. *สังคมศาสตร์ มศว ฉบับพิเศษ* (2542). หน้า 110-129.

วุฒิชัย มุลศิลป์. (2552). วิฤติการณ์วังหน้ากับผลกระทบต่อการปฏิรูปการปกครองในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2417-2428). *วารสารราชบัณฑิตยสถาน* 34 (2) (เม.ย-มิ.ย. 2552). หน้า 280-304.

วุฒิชัย มุลศิลป์. (2553). พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครอง : พระราชปณิธานในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการปกครองแผ่นดิน. *วารสารประวัติศาสตร์* (พ.ศ. 2553 - 2554) ฉบับพิเศษ 50 ปี เอกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 3 - 29.

เสกสรร ประเสริฐกุล. (2531, มิถุนายน). บทบาทของชนชั้นนายทุนจีนในสังคมไทย. *จดหมายข่าวมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 2. หน้า 7.

หวย ก ข ต้นเหตุให้คิดเรียกชื่อ ก ไก่-ฮ นกฮูก. (2546). *ศิลปวัฒนธรรม* 24 (9) (กรกฎาคม, 2546).
หน้า 40-43.

อภัย โกมลกาญจน. (2541). เศรษฐกิจกับการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่ง
เกล้าเจ้าอยู่หัว. *วารสารรามคำแหง*. 18 (1-4) (ม.ค.-ธ.ค. 2541). หน้า 5-35.
อานนท์ ตรังศรีชาติ. (2558). ลอตเตอรี่ในสยาม. *ความรู้คือประทับ*. 4 (2558). หน้า 24-31.

ปริญญานิพนธ์/วิทยานิพนธ์

กาญจนา จินตกานนท์. (2530). นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากรการพนัน พ.ศ. 2367 - 2460.
วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ศิลปากร, นครปฐม.

จิตงาม วัฒนพันธุ์. (2526). นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
(พ.ศ. 2453-2468). ปริญญานิพนธ์ ศศ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
http://thesis.swu.ac.th/swuthesis/His/Chitngam_W.pdfhttp://ils.swu.ac.th:8991/F?func=service&doc_library=SWU01&local_base=SWU01&doc_number=000135892&sequence=000001&line_number=0001&func_code=DB_RECORDS&service_type=MEDIA

ณัฐยา อัสวพงษ์อนันต์. (2548). *บ่อนเบี้ยในสังคมไทย พ.ศ. 2367-2460 : การศึกษาเชิงสังคม
วัฒนธรรม*. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
ทวี สอนมาลี. (2505). *ภาษีสุราในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ ร. (รัฐศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.

พรเพ็ญ ฮั่นตระกูล. (2517). *การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2453-68). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มยุรี นกยูงทอง. (2520). *ปัญหาเศรษฐกิจของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*
(พ.ศ. 2486-2477). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ยุภาพร เจือจินดา. (2528). *เสือป่า : โครงสร้างขององค์กรและบทบาททางการเมือง*. วิทยานิพนธ์
อ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

- ยุวดี ไกรพิบูลย์. (2523). *บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ* (พ.ศ. 2435 – 2475). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- รำไพ อุดมไพจิตรกุล. (2526). *การแสวงหารายได้ของแผ่นดินภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2398 - 2458*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. นครปฐม.
- สุทธาดา เลขไวยุทธ์. (2525). *การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2435 - 2453). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- สุนทรี อาสะไย. (2521). *การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2493*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- สุภาพร จรัสพัฒน์. (2523). *ภาษีเงินได้กับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2367 - 2468*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- สุมาลี บำรุงสุข. (2525). *การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2416 - 2453). วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- สุวิทย์ ธีรศาสตร์. (2525). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทยตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชถึงสมัยรัชกาลที่ 3* (พ.ศ. 2310-2394) : รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อุบล จิระสวัสดิ์. (2517). *สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง*. วิทยานิพนธ์ อ.ม. (ประวัติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

แหล่งข้อมูลออนไลน์

- ภัทรรัตน์ พันธุ์ประสิทธิ์. (2561). *ความสำคัญของการพนันและการเล่นหวยในสังคมสยาม ที่มาของ “ภาษีบาป”*. สืบค้นจาก https://www.silpa-mag.com/history/article_20885
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2562, 17 เมษายน). *สคร. จัดเก็บเงินนำส่งรายได้ครั้งแรกของปีงบประมาณ 2562 เกินเป้าหมาย 22%*. สืบค้นจาก

https://drive.google.com/drive/folders/1nHYO3XKXDqSfNh5hM0eqP_f4zdsuLo6M

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2552). หวຍ ກ ຂ.. สืบค้นจาก

[http://www.royin.go.th/?knowledges=%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%A2-](http://www.royin.go.th/?knowledges=%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%A2-%E0%B8%81-%E0%B8%82-%E0%B9%92-)
[%E0%B8%81-%E0%B8%82-%E0%B9%92-](http://www.royin.go.th/?knowledges=%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%A2-%E0%B8%81-%E0%B8%82-%E0%B9%92-)

[%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%8](http://www.royin.go.th/?knowledges=%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%A2-%E0%B8%81-%E0%B8%82-%E0%B9%92-%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1-%E0%B9%92%E0%B9%95%E0%B9%95%E0%B9%92)
[4%E0%B8%A1-%E0%B9%92%E0%B9%95%E0%B9%95%E0%B9%92](http://www.royin.go.th/?knowledges=%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B8%A2-%E0%B8%81-%E0%B8%82-%E0%B9%92-%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1-%E0%B9%92%E0%B9%95%E0%B9%95%E0%B9%92)



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	สวรรยา มงคลวรเดช
วัน เดือน ปี เกิด	29 เมษายน 2540
สถานที่เกิด	อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี
วุฒิการศึกษา	พ.ศ. 2562 ศิลปศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) สาขาประวัติศาสตร์ จาก มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ที่อยู่ปัจจุบัน	572/1 หมู่ 1 ตำบลหนองไผ่แก้ว อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี

